



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

**Factores legales y procedimentales en la implementación
de la Alerta de Violencia de Género en el estado de
Morelos (2015-2020)**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Políticas Públicas**

**Presenta:
Lic. Marisol Morales Palma**

**Directora de tesis:
Dra. Laura Valencia Escamilla**

**Lectores:
Dra. María del Pilar Berrios Navarro
Y
Dr. Arturo Sotelo Gutiérrez**

Ciudad de México, marzo 2021

ÍNDICE

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS.....	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO, UNA MIRADA TEÓRICA.....	8
1.1 EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	9
1.2 LOS ASPECTOS LEGALES, LA POLÍTICA PÚBLICA DESDE UNA LEY	13
1.3 LOS PROCESOS ORGANIZACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	14
1.4 LAS POLÍTICAS MULTINIVEL Y EL FEDERALISMO	16
1.5 EL CONCEPTO DE FEMINICIDIO	19
1.6 EL CONCEPTO DE VIOLENCIA FEMINICIDA.....	22
1.7 EL CONCEPTO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO.....	25
1.8 MARCO NORMATIVO EN EL QUE SE ENCUENTRA INMERSA LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO	28
CAPÍTULO 2: RECORRIDO HISTÓRICO, DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA AL PROBLEMA PÚBLICO DE LOS FEMINICIDIOS EN MÉXICO	35
2.1 TRAYECTORIA DE LA AGENDA, DE LAS MUERTAS DE CIUDAD JUÁREZ A LOS FEMINICIDIOS EN MÉXICO	35
2.2 LA AGENDA INTERNACIONAL Y SU INCIDENCIA EN MÉXICO	39
2.3 LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN MÉXICO: SOCIALES, DE DERECHOS POLÍTICOS Y DE SEGURIDAD	48
CAPÍTULO 3: ¿CÓMO ANALIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE MORELOS?.....	60
INTRODUCCIÓN.....	60
3.1 PREGUNTAS AL CASO DE ESTUDIO	64
3.2 PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO.....	65
3.3 RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	74
3.4 ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MORELOS	76
CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LOS FACTORES LEGALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE MORELOS	86
INTRODUCCIÓN.....	86
3.1 FACTORES NORMATIVOS.....	88
3.2 FACTORES SANCIONATORIOS	105
3.3 FACTORES PUNITIVOS	116

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LOS FACTORES PROCEDIMENTALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE MORELOS	125
INTRODUCCIÓN.....	125
4.1 FACTORES DE AUTORIDAD: CAPACIDAD DE INFLUENCIA, DECISIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	128
4.2 FACTORES DE RECURSOS ECONÓMICOS	140
4.3 FACTORES DE RECURSOS HUMANOS.....	158
4.4 FACTORES DE COORDINACIÓN.....	168
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	188
6.1 CONCLUSIONES	188
6.2 RECOMENDACIONES	192
6.3 CONSIDERACIONES PARA FUTUROS ESTUDIOS.....	201
BIBLIOGRAFÍA	203
ANEXOS	212

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Era el año de 2017 cuando trabajaba en la entonces Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (hoy Congreso de la Ciudad), cuando me percaté de que, más allá de informar sobre lo acontecía en los asuntos de género (pues trabajaba como reportera), surgía en mí una necesidad de participar en las políticas que abordaban esos temas, saber cómo analizar la implementación de las acciones, evaluarlas, proponer cambios, y fue entonces cuando decidí estudiar la Maestría en Políticas Públicas en la UAM-Xochimilco.

Hoy, quiero agradecer a la Universidad Autónoma Metropolitana por aceptarme, acogerme y ser, durante un poco más de dos años (por la huelga y la situación de emergencia ante el COVID-19), mi segunda casa. Asimismo, al Conacyt, por ofrecerme la beca que permitió mi dedicación de tiempo completo a este producto terminal.

Gracias a mis maestras y maestros por compartirme sus conocimientos y experiencias. A mi tutora, por guiarme con esmero y paciencia durante la maestría. A mis lectores, por compartir sus conocimientos y por mostrarme otras posibilidades. A mis compañeras y compañeros, por su cariño y retroalimentación.

Pero también y, sin duda alguna, quiero agradecer a mi madre y a mi padre, por brindarme su apoyo incondicional en todo momento, por sus palabras, sus abrazos, por aquella comida que llevaban hasta mi cuarto cuando no quería levantarme hasta terminar de escribir, porque sino, se me “iba la idea”. En fin, gracias infinitas por enseñarme que, con amor, dedicación y constancia, todo es posible.

Gracias a Yiya, Lluvi, Queru y Yin, por su confianza en mí, por estar siempre presentes, por llenar de risas mi andar, sostenerme y alentarme a ir hacia adelante.

Gracias a Oscar por su paciencia y sus muy bien recibidos incentivos (comida en la madrugada y salidas divertidas en cada oportunidad que construíamos). Gracias por acompañar mi camino.

Gracias a Ervin, Bertha, Joaquín y Armando, amigos que, a pesar de la distancia, siempre escribían: ¿cómo va la maestría?, ¡feliz inicio de trimestre!, ¡disfruta, no te estreses!, recomendaban libros, música, películas, y hacían mi día más grato.

Recordaré esta época como una de las mejores de mi vida, donde aprendí, trabajé en los temas que me interesan, estuve rodeada de mi familia, y fui inmensamente feliz. Gracias a todas esas personas que, de una u otra forma, me acompañaron en este proceso.

INTRODUCCIÓN

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) es un mecanismo de emergencia, diseñado por el gobierno mexicano para solucionar el problema de la violencia feminicida en el país. Dicha estrategia se encuentra estipulada en el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, donde se le define como “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad” (México, 2018:38).

Sin embargo, a pesar de que la Alerta tiene cinco años de haberse implementado por primera vez, los feminicidios no han disminuido en México pues, mientras en 2006 cuatro mujeres eran asesinadas al día, para 2018 ese número incrementó a 9 y, a principios de 2020 ya se contabilizaban 10 por día.

La presente investigación analiza la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos (quien es la segunda entidad donde se declaró la Alerta, en el año 2015, sólo después del Estado de México), tratando de hallar primero aquellos aspectos legales que dificultan la implementación de la Alerta de Violencia de Género, es decir, buscando aquellos vacíos en la formulación de la estrategia, para después dar cabida al análisis procedimental/organizacional, es decir, al momento en el que la Alerta se ejecuta, mediante la necesaria coordinación entre los tres niveles gobierno: nacional, estatal y municipal.

La pregunta que este estudio busca responder es ¿Cuáles son los factores legales y procedimentales que influyen de manera negativa en el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar el problema de los feminicidios en el estado de Morelos? Para ello se hace uso de la literatura en políticas públicas que señala que existen, en general, tres imperativos que condicionan el proceso de implementación: el imperativo racional-legal, el organizacional-burocrático y el de conflicto y negociación, encontrando en el análisis de los factores legales, aquellos atributos que forman parte del imperativo racional/legal, y en el análisis de los factores procedimentales/organizacionales, aquellos atributos que están presentes en los imperativos organizacional-burocrático y de conflicto y negociación.

Cabe señalar que, la Alerta de Violencia de Género es sólo una estrategia¹ dentro de la política para atender la violencia contra las mujeres que es el Sistema Nacional

¹ Aunque la norma define la Alerta de Violencia de Género como un mecanismo de emergencia, para efectos de esta investigación se opta por llamarlo estrategia, considerando que es una parte de la

de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, y específicamente en el estado de Morelos, el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASE), por lo que en términos de análisis se emplean elementos de la teoría de las políticas públicas, para buscar aquellos aspectos susceptibles de mejora y realizar recomendaciones a las instancias responsables.

Como resultado de los análisis legal y procedimental se encuentra que la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres ha logrado visibilizar el problema de los feminicidios en Morelos, ha propiciado que se genere mayor concientización sobre la violencia contra las mujeres, y ha creado algunas estrategias para prevenir los asesinatos violentos de mujeres, como la policía de género, los Comvives (comités de vigilancia vecinal), los refugios y las casas de transición, sin embargo, no se ha logrado disminuir los feminicidios en Morelos, pues mientras en 2015, cuando fue declarada la Alerta, se abrieron en la Fiscalía local 15 casos por el delito de feminicidio, para 2019 el número incrementó a 39, más del doble, sin considerar que existen más casos reportados por el sociedad civil pero que no son investigados como feminicidios. Por lo que se puede señalar que existen avances a nivel de las estrategias de política pública, pero no a nivel de la seguridad de las mujeres.

Lo que se propone al final, es una reformulación de la Alerta de Violencia de Género que permitirá, en primer instancia tener un marco legal con directrices que guíen la implementación de la estrategia, para ello se realizan recomendaciones al Legislativo nacional y local; y, en un segundo momento, se plantean recomendaciones al Grupo Interinstitucional Multidisciplinario que supervisa la Alerta, así como a los gobiernos estatal y municipal, a efecto de que se mejore la implementación del mecanismo mediante la integración de algunas acciones de emergencia y la eliminación de otras, así como evitar la duplicidad de funciones y subutilización de recursos en algunas instancias, administrar los recursos económicos y humanos, mejorar la transparencia y avanzar hacia la evaluación y retroalimentación de la Alerta.

La presente investigación se estructura de la siguiente manera: en el capítulo uno se presenta la teoría de la implementación desde las políticas públicas, considerando que el ciclo de las políticas es un proceso de pasos lógicos y no tanto cronológicos, de ahí que para el estudio de la implementación se requiera, al mismo tiempo, dar una mirada a la formulación de la estrategia. Asimismo, se exponen los tipos de coordinación entre niveles de gobierno, dado que la Alerta necesita de las

política pública contra la violencia hacia las mujeres. Una parte con muchas interacciones entre múltiples actores.

relaciones intergubernamentales. Finalmente se desarrollan los conceptos de feminicidio, violencia feminicida y Alerta de Violencia de Género, así como el marco normativo en el que se encuentran inmersos.

El capítulo dos es un recorrido histórico que muestra cómo el asunto de los asesinatos violentos de mujeres en Ciudad Juárez pasó de ser una problemática local a ser considerado un problema público del resto del país. Asimismo, se presenta la influencia que la agenda internacional tiene en nuestro país en los temas de género. Por su parte, el capítulo tres corresponde al apartado metodológico que guía la presente investigación.

En el capítulo cuatro se desarrolla el análisis de los factores legales, a partir de una revisión de los aspectos normativos, de reparación y punitivos presentes en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos, su Reglamento y el Código Penal local. El capítulo cinco da paso al análisis procedimental/organizacional considerando los factores de autoridad, recursos humanos, recursos económicos y coordinación presentes en los tres niveles de gobierno que implementan la Alerta.

Finalmente, el capítulo seis está dedicado a las conclusiones y recomendaciones para contribuir a mejorar el diseño e implementación de la Alerta de Violencia de Género, y se exponen algunas preguntas que surgieron a lo largo de la investigación y que pueden ser materia de futuros estudios.

CAPÍTULO 1: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO, UNA MIRADA TEÓRICA

Introducción:

La propuesta de política pública específica para contrarrestar la violencia contra las mujeres en México forma parte de las políticas de seguridad y está contenida en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. En el caso específico de la atención a los feminicidios, que es el tema que nos ocupa en la presente investigación, se encuentra la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, la cual es un mecanismo de emergencia para erradicar la violencia feminicida en nuestro país, pero, cabe aclarar desde ahora, que no se trata de una política pública en sí misma, sino de una acción de política pública, es decir, una acción que se desprende de una política más amplia en favor de las mujeres. No obstante, los elementos que se utilizan para su análisis son aquellos derivados de la literatura en políticas públicas.

Cabe señalar que la Alerta como estrategia de emergencia se deriva de una Ley, pues sus lineamientos se encuentran estipulados directamente en la Ley General de Acceso y en su respectivo reglamento, y no en un programa como sucede en otros casos, esta característica de la Alerta puede, por un lado, generar mayor capacidad de apoyo tanto del gobierno como de la comunidad, así como mayor capacidad para obligar a los organismos involucrados a cooperar y, el hecho de que se trate de una Ley hace pensar en que se tienen procedimientos claros y establecidos para su implementación, aunque no siempre sucede de esa manera.

Por otro lado, la desventaja que considero encontramos en la acción de política derivada de una Ley es que tiene menos flexibilidad, es decir, existe menos posibilidad de modificar o adaptar la política, porque de hacerlo se estaría transgrediendo la Ley, a menos que ésta se reforme.

Entonces, en el caso de la Alerta de Violencia de Género tenemos como conceptos centrales no sólo los que tienen que ver con política pública e implementación, sino también conceptos que se encuentran y que define la propia Ley, y que resulta necesario conocerlos, tales como violencia feminicida, feminicidio y la misma Alerta. El objetivo de este capítulo es justo presentar el abanico de conceptos que nos ayuden a comprender esas palabras clave que dan origen y sustento a la presente investigación.

En un primer instante, se presenta una mirada teórica a la literatura de políticas públicas para definir el concepto de política pública, implementación y los factores presentes en esta etapa del ciclo de las políticas públicas.² Posteriormente, se desarrollan los conceptos de feminicidio, violencia feminicida y Alerta de Violencia de Género, que son nociones relacionadas con el problema público y las estrategias de solución. Finalmente, se aborda el marco normativo en el que se encuentra inmersa la Alerta de Violencia de Género.

1.1 El proceso de implementación de las políticas públicas

Una política pública es un curso de acción, entre varios posibles, que tiene como objetivo resolver un problema público³. En dicho curso de acción participan actores gubernamentales, estatales, sociales, entre otros, que conjuntan esfuerzos para resolver un problema público, una situación del mundo empírico que se considera inaceptable y que debe mejorar.

En el caso de la Alerta de Violencia de Género, si bien no es una política pública, sí forma parte de ésta, y es una estrategia cuyo problema público que busca resolver es el incremento de violencia feminicida en determinadas zonas del país, mediante acciones de prevención, seguridad y justicia para las mujeres. Si bien, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Política Nacional Integral contiene 4 ejes de acciones: la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de la violencia contra las mujeres, por definición, la Alerta debe priorizar la etapa de erradicación de la violencia, que es el último eslabón de las acciones para contenerla (véase Gráfico 1.1).

² El ciclo de las políticas se conforma por cuatro etapas: definición del problema, formulación, implementación y evaluación de la política pública, se trata de un curso de acción que tiene como objetivo resolver un problema público, sin embargo, ese curso de acción se divide en cuatro fases con motivos metodológicos, para su estudio, pues son fases lógicas, más que cronológicas, ya que ellas se traslapan entre sí, en la práctica, sus fronteras se desdibujan. Así, se puede implementar y a la vez, corregir cuestiones de formulación, reformular, e incluso evaluar y reformular.

³ Se debe tener presente que las políticas públicas son hipótesis, es decir, son conjeturas sobre determinado problema, que pueden cambiar a través del tiempo.

Gráfico 1.1: Ejes de acción de la Política Nacional Integral contra la violencia hacia las mujeres



Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 4 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

La erradicación consiste en el “Conjunto de estrategias para que los tres órdenes de gobierno se coordinen de manera efectiva en la ejecución de los Ejes de Acción establecidos en las fracciones anteriores (prevención, atención, sanción) y en mecanismos de no repetición, abatimiento a la impunidad y remoción de los obstáculos que por acción u omisión del Estado genera Violencia contra las Mujeres, a fin de erradicar las prácticas, conductas, normas, costumbres sociales y culturales que menoscaben o anulen los Derechos Humanos de las Mujeres.” (México, 2014:3)

Es decir, que, aunque la Alerta tiene como objetivo erradicar la violencia contra las mujeres, dicha erradicación consiste en que poner en práctica los ejes de prevención, atención y sanción para erradicar “costumbres sociales y culturales”, es decir, se define el problema de la violencia como un asunto de índole cultural, dejando de lado otras causas como las de seguridad y las económicas.

Ahora bien, el carácter público del problema, en este caso, de los feminicidios, radica en que es el gobierno el que dirige la acción para resolver el asunto, sin embargo, en un contexto democrático y de gobernanza⁴, se apoya de otros actores sociales que pueden ser desde ciudadanos organizados hasta empresarios y universidades, para, en un inicio, identificar las causas de la situación problemática y plantear su solución (etapa que corresponde a la formulación de la política pública)

⁴ La gobernanza entendida como un enfoque postgubernamental de gobernar, un nuevo proceso donde se considera que el gobierno es un agente de dirección que es necesario para la resolución de asuntos públicos, pero que es insuficiente, pues requiere, además, de la intervención de los sectores sociales y privados para la toma de decisiones y solución de los asuntos. (Aguilar, 2010)

y, en un segundo momento, para implementar el curso de acción designado, aunque siempre existen diferencias entre el grado de voz y voto que posee cada actor.

En el caso de la elaboración de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia fueron organizaciones feministas, junto con la entonces presidenta de la comisión de Género, Marcela Lagarde, quienes a partir de sus propuestas incidieron no sólo para que se generara una Ley en favor de las mujeres, sino también participaron en el diseño de la ley y, ahora, son las organizaciones sociales quienes solicitan que se declare la Alerta de Violencia de Género en determinados municipios de México.

La implementación, entonces, entendida como la puesta en práctica de la política (o de la acción de política pública en este caso), no sólo depende del proceso de implementación mismo donde participan múltiples actores gubernamentales, privados y sociales, sino también del diseño o formulación de la política, la cual puede estar expresada en el documento normativo de un programa de gobierno o incluso en una ley, como sucede en este caso.

Sabatier y Mazmanian (2000) sostienen que la implementación es una suerte de interacción entre la estructura legal y el proceso político, es decir, un diálogo permanente entre el diseño de la política y el proceso organizacional y político que se desarrolla al ponerla en práctica.

La estructura legal, pues, debe ofrecer a los funcionarios las directrices necesarias y suficientes para la implementación; en este sentido, los recursos legales deben diseñarse de manera tal que puedan resistir las presiones que se puedan generar en el proceso organizacional-político y en la opinión pública.

A esas presiones externas que pueden afectar el proceso de implementación, Sabatier las denomina variables no normativas, dentro de las cuales se encuentran las transformaciones en los campos político, social, económico, tecnológico, entre otros, que pueden incidir para apoyar y fortalecer la implementación de la política, pero también para restarle importancia o hacerla más flexible.

Una variable no normativa relevante es el apoyo que otorgan las autoridades institucionales al asunto y a la ley, pues finalmente es el aparato administrativo del gobierno el que se encarga de la implementación y, la correcta puesta en marcha de ésta depende de la supervisión que se realice el gobierno para inspeccionar de cerca el proceso de implementación. Influye, asimismo, el grado de compromiso que tengan los propios funcionarios con la ley.

La implementación de una política que se deriva de una ley (como es el caso de la Alerta de Violencia de Género contenida en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) depende pues, tanto de un acertado diseño de la ley como del proceso organizacional y político que se desarrolle, y dicho proceso incluye elementos políticos (como las relaciones entre autoridades, con medios de comunicación, con grupos sociales) y de gestión (para controlar la implementación de la ley y manejar el desacuerdo interno), pues finalmente una ley no se implementa por sí misma.

Esos procesos organizacionales y políticos que se desarrollan durante la implementación dan cuenta de que ésta parece ser más un proceso ensamblado, en el cual la persona o personas responsables de la implementación no son dueñas de todas las piezas necesarias y entonces deben buscarlas en otras áreas a través de la negociación (los juegos de Bardach). Tenemos así que en la implementación figura la ley, los procesos organizacionales y las prácticas de negociación.

De acuerdo con la literatura de políticas públicas (Rein y Rabinovitz, 1996; Elmore, 1993) existen, en general, tres imperativos que condicionan el proceso de implementación:

- Imperativo racional-legal: Donde se privilegia el factor legal y se sostiene que las variables legales condicionan el proceso de implementación. Entonces, si existe fracaso en la implementación se debe a políticas mal definidas y responsabilidades mal asignadas.
- Imperativo organizacional y burocrático: En el que se señala que si existe fracaso de las políticas públicas se debe a las rutinas y falta de compromiso de los burócratas y personal operativo, así como a la falta de incentivos y castigos.
- Imperativo conflicto y negociación: Que destaca el componente de negociación para la implementación de las políticas, donde los fracasos para algunos son éxitos para otros.

Estos imperativos no son excluyentes entre sí, por el contrario, se encuentran todos presentes en el proceso de implementación de una política pública, unos con más presencia que otros, dependiendo del caso. Por lo que el modelo que se elija para analizar la ejecución de una estrategia de gobierno va a depender de lo que queramos analizar, del lente que se elija para observar lo que sucede durante la implementación, en este caso se tratará, como se señala en el capítulo 3, de tener un acercamiento a los tres imperativos, pues se analizarán los factores legales y procedimentales presentes en la implementación de la Alerta de Violencia de

Género, encontrando en los primeros al imperativo legal y, en los segundos, a los imperativos organizacional y de conflicto y negociación.

1.2 Los aspectos legales, la política pública desde una ley

Sabatier y Mazmanian (2000) sostienen que, si la política se deriva de una ley, ésta va a estructurar el proceso de implementación al indicar los problemas a enfrentar y los objetivos a alcanzar, es decir, establece las directrices del proceso de implementación. Asimismo, si la política tiene como base la ley, en ésta se especifican las instituciones responsables, el grado de integración jerárquica de esas dependencias, así como los incentivos y las sanciones que aseguren el actuar de las entidades responsables.

Los autores precisan que la implementación de la política pública derivada de la ley será más fácil en la medida en que la ley cumpla con las siguientes características:

- Objetivos precisos y jerarquizados
- Teoría causal válida relacionada con la intervención gubernamental y funcionarios responsables con jurisdicción
- Compatibilidad legal con otras leyes
- Financiamiento adecuado
- Recursos disponibles
- Instancias destinadas a atender el problema
- Jerarquía entre instituciones
- Sanciones e incentivos para superar la resistencia⁵
- Reglas para tomar decisiones que favorezcan el cumplimiento de los objetivos.
- Considere la intervención social

De acuerdo con los autores, son esos los aspectos legales que debe cumplir una ley para que pueda estructurar el proceso de implementación y reducir, de alguna manera, la incertidumbre presente a lo largo del curso de acción que siga la política pública.

Es necesario mencionar que, en el caso de la Alerta, los atributos legales se ubican a nivel de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos, su Reglamento, la Ley de Víctimas del estado de Morelos, así

⁵ De acuerdo con José Luis Méndez (en Peter Guy, 1999), los incentivos pueden ser de varios tipos: por compensación, por competencia, por evaluación, por participación en toma de decisiones, por persuasión, por reconocimiento, por profesionalización e incluso por tradición.

como del Código Federal local, es decir, están ubicados dentro del contexto institucional, pero no necesariamente en el contexto organizacional. Los factores procedimentales, por su parte, sí se ubican en el contexto organizacional pues es la puesta en práctica de lo establecido en la ley.

Los procedimientos que se llevan a cabo en la implementación de una política pública están contenidos en lineamientos legales, de ahí la importancia de analizar los aspectos legales, pues de ellos va a depender el procedimiento que se emplee, así como también el comportamiento burocrático de los funcionarios, el cual se puede explicar a partir de la estructura legal que lo dirige o por la ausencia de esa estructura.

Una la estructuración acertada de los procesos en la ley va a contribuir para que dichos procesos no se modifiquen ante los cambios de gobierno y, de esa manera, las políticas públicas puedan superar, hasta cierto grado, los efectos del exterior, por lo menos hasta que se reforme la normativa.

Para conocer si efectivamente la intención legislativa original se llevó a cabo mediante la práctica administrativa, es necesario supervisar la implementación de la política pública mediante la inspección, la auditoría, el análisis o la evaluación (Rein y Rabinovitz, 1996), en las cuales la ley se retoma para revisar la implementación. De ahí que la ley sea el punto de partida, pero también el punto de llegada de la política.

A partir del análisis y/o evaluación, se determina no sólo qué tanto el proceso de implementación aplicó la ley, sino si ésta sigue siendo efectiva para el contexto que se vive o si es necesario modificarla, en caso de que el contexto y la sociedad supere a la norma.

1.3 Los procesos organizacionales en la implementación de políticas públicas

La importancia que se otorga a los procesos organizacionales en la presente investigación parte de considerar que, en la dimensión de los estudios sociales, los procesos son fines en sí mismos y no sólo medios para llegar a un resultado deseado. Un análisis de los procesos organizacionales permitiría entonces elaborar recomendaciones sobre los mismos, pero considerando la complejidad de lo público, por ello es que complementan al análisis de los ordenamientos legales.

El análisis de los aspectos organizacionales, entonces, permite no sólo ubicar qué lineamientos de los ordenamientos legales se cumplen o no, sino que, además, considera que lo que se implementa está inmerso en un contexto organizacional del

cual también va a depender el seguimiento que se dé a las normas, asimismo, nos ubica en las particularidades del asunto público que nos ocupa, y permite observarlo no sólo como el ejercicio de la ley sino como un proceso de aprendizaje y adaptación, para así poder mejorar la gestión pública.

En el caso de la Alerta de Violencia de Género, en la Ley queda claro cómo se debe solicitar y declarar la Alerta de Violencia de Género, sin embargo, los procedimientos una vez declara la Alerta, son inciertos, de ahí que cada procedimiento que se desarrolla para la ejecución de la Alerta sea distinto en cada uno de los estados, pues por un lado, cada estado tiene su propia Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, su propio Código Penal, pero además, cada estado tiene particularidades que lo llevan a priorizar unas acciones sobre otras. En este sentido, lo que se busca es encontrar aquellos cambios necesarios en los procesos organizacionales que permitan mejorar la implementación de la Alerta de Violencia de Género, específicamente en el estado de Morelos, para que ésta cumpla con su objetivo de disminuir los feminicidios en esa región.

Para el análisis de procesos organizacionales se sigue la propuesta de Sabatier y Mazmanian (2000), quienes proponen tres etapas en la implementación de las políticas públicas: la toma de decisiones políticas, el acatamiento de las decisiones y los impactos reales que se generan en esos procesos.

- a) La toma de decisiones políticas: Sabatier y Mazmanian proponen que las decisiones políticas de las dependencias responsables de la implementación se analicen a partir de objetivos normativos, de cómo lo plasmado en una ley o reglamento se traduce en decisiones para la implementación de una política pública en particular. Dichas decisiones, señalan, dependerán de: la capacidad de las autoridades legislativas y ejecutivas para intervenir en el proceso, los recursos con que cuenten las dependencias y de las resistencias de los grupos opositores a la implementación de la política.
- b) Acatamiento de las decisiones políticas: En este caso, el acatamiento o la obediencia de los lineamientos normativos está en función de "1) la probabilidad de que la desobediencia sea detectada y perseguida efectivamente; 2) de las sanciones vigentes para penalizar el desacato; 3) de las actitudes de los grupos objetivo frente a la legitimidad de las reglas; y 4) de los costos que supone el acatamiento a los grupos objetivo." (Sabatier y Mazmanian, 2000: 360)

- c) Impactos reales de las decisiones políticas y su concordancia con los objetivos normativos: Esta última etapa contiene tanto el análisis legal como el análisis de procedimientos, pues el grado en que la política cumpla con los objetivos normativos depende de si las decisiones son congruentes con la ley, de si los grupos acatan esas decisiones, de si no hay subversiones frente a esas decisiones debidas a incompatibilidad legal, y de si el estatuto incorpora una teoría causal válida.

Esta última etapa es el resultado del análisis de los factores legales (que la ley tenga una teoría causal adecuada para resolver el problema y que estructure el proceso de implementación, a partir de procedimientos), y de los factores procedimentales/organizacionales (de toma de decisiones y acatamiento de esas decisiones), por ello, no la incluiremos en el análisis de factores procedimentales pero sí será de utilidad para las conclusiones de la investigación.

La relevancia de un análisis de los procedimientos organizacionales radica, pues, en que revisa la eficacia de los procesos operativos dentro de las dependencias encargadas de la implementación y, a partir de las recomendaciones, contribuye a mejorar la gestión pública. Sin embargo, es necesario destacar que el aspecto organizacional se tiende a complejizar cuando la política pública que se pretende implementar es de tipo multinivel, es decir, cuando la política trastoca los niveles de gobierno nacional, estatal y municipal, lo cual es común en un sistema federalista como el nuestro, por ello la necesidad de analizar la coordinación como un factor relevante en el proceso de implementación.

1.4 Las políticas multinivel, el federalismo

Las políticas multinivel implican relaciones de coordinación entre los distintos niveles de gobierno a partir de lo que algunos autores denominan relaciones intergubernamentales, es decir, se trata de vínculos de colaboración, coordinación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más niveles de gobierno, dichos intercambios están normados en mecanismos legales mediante convenios, pactos, acuerdos, leyes, pero también intervienen factores no normativos como la negociación, necesaria ante la rigidez de la norma (Hernández, 2006), considerando que las relaciones no siempre resultan de cooperación sino también se suscita el conflicto.

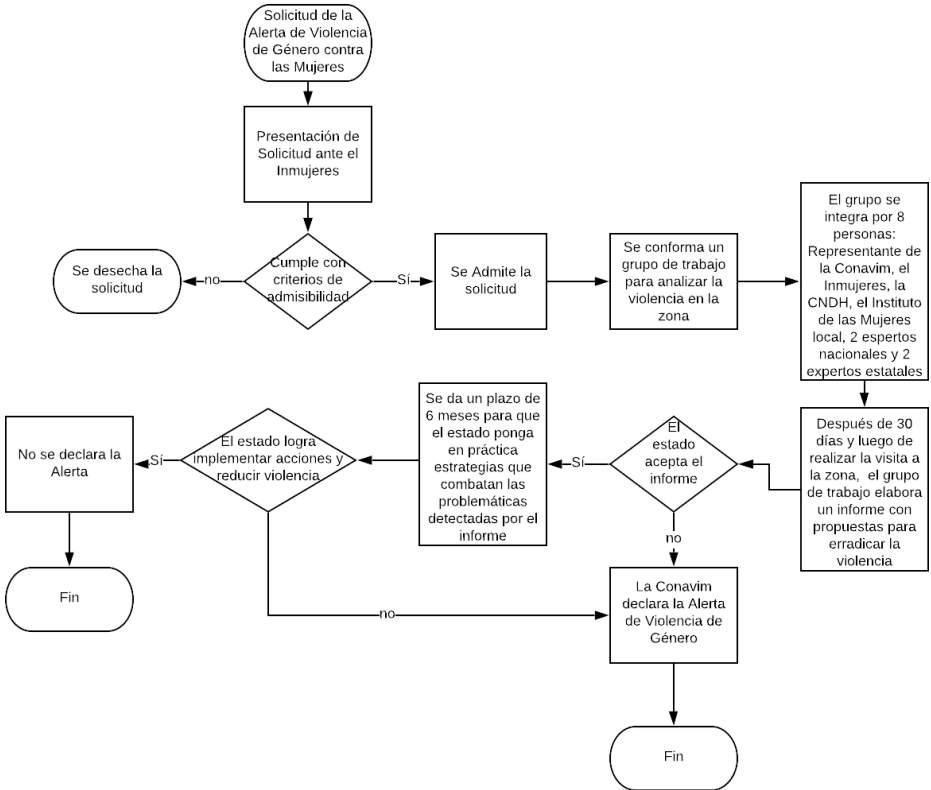
La relación y coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos se hace necesaria por la naturaleza compleja de los problemas públicos que requieren políticas públicas de naturaleza transversal e interregional, pues “se reconoce la incapacidad de una organización estatal para enfrentar un problema por sí sola, se

reconoce la necesidad de un involucramiento de todas aquellas organizaciones gubernamentales vinculadas con el problema” (Rosas, 2015:102).

La base jurídica sobre la que se sustentan las relaciones entre niveles de gobierno es el sistema federal que ordena a la nación en tres niveles de gobierno, otorgando a cada uno de ellos su propio ámbito de actuación y autonomía, pero con relaciones de subordinación entre niveles.

En el caso de la Alerta de Violencia de Género, que es la estrategia de gobierno que nos ocupa, se trata de un mecanismo coordinado por una dependencia nacional que es la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim, perteneciente a la Secretaría de Gobernación), con injerencia de otras instancias nacionales como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, expertos nacionales; y con participación estatal por parte del Ejecutivo y académicos estatales. Cabe señalar que en procedimiento formal de solicitud y declaratoria de la Alerta de Violencia de Género no se considera la participación del nivel municipal.

Gráfico 1.3: Procedimiento de solicitud y declaratoria de la Alerta de Violencia de Género contra las mujeres

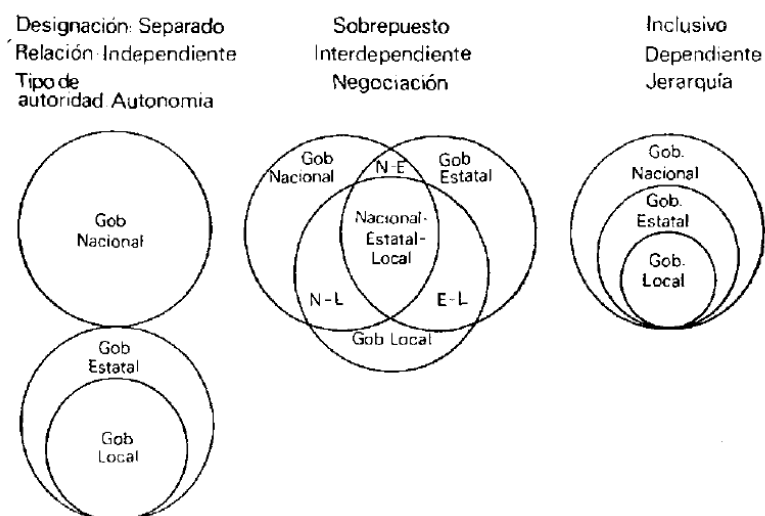


Fuente: Elaboración propia a partir de la LGAMVLV y los lineamientos de la Conavim

Como se puede observar, las relaciones contenidas en la Ley establecen relaciones entre el nivel federal (Conavim, Inmujeres) y el gobierno estatal (Ejecutivo), así como con el organismo autónomo de Derechos Humanos, pero se trata de una relación jerárquica donde la autoridad decisora es el gobierno nacional a través de la Conavim perteneciente a la Secretaría de Gobierno. Este tipo de relación intergubernamental responde al modelo inclusivo propuesto por Deil Wrigth (1978), quien señala que existen tres modelos de relaciones intergubernamentales:

- El Inclusivo, donde el tipo de relación entre niveles de gobierno es dependiente y el tipo de autoridad es jerárquico, el gobierno municipal se supedita al estatal y éste al nacional;
- El modelo Separado, donde el tipo de relación entre niveles de gobierno es independiente y existe autonomía entre cada uno de ellos, la relación de jerarquía se desarrolla más entre el nivel estatal y municipal, pero no con el nacional; y, por último,
- El modelo Sobrepuesto, donde la relación entre gobiernos es interdependiente y el tipo de autoridad no es jerárquico pues las decisiones se generan a través de procesos de negociación entre iguales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan. Este último modelo es el ideal al que se desea llegar en toda relación intergubernamental, pero difícilmente se alcanza.

Gráfico 1.4: Modelos de Relaciones Intergubernamentales



Fuente: Del texto: Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales de Deil Wrigth pg. 25

Sin embargo, ese tipo de relación jerárquica lo podemos observar hasta el procedimiento de declaratoria de Alerta de Violencia de Género, pues el

procedimiento de la Alerta de Violencia de Género contenido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se encuentra estructurado hasta la etapa de declaración o no de la Alerta, es decir, los primeros dos procesos que nos ocupan (el de solicitud de la Alerta y el de declaración de la Alerta) se encuentran plasmados en la normativa, mientras que el último proceso, y quizá el más importante, el de ejecución o implementación de la Alerta, no se encuentra normado, por lo tanto, los procedimientos no son claros, lo que dificulta aún más el proceso de implementación de la Alerta.

“Con frecuencia los estatutos no estructuran coherentemente el proceso de implementación. Esto es especialmente cierto en el nivel federal, donde varios factores concurren para obstaculizar el desarrollo de metas claras, la minimización del número de posibilidades de veto, y la asignación del proceso de implementación a dependencias que simpatizan con la ley. Estos factores son, entre otros, la heterogeneidad de los intereses realmente representados, la diversidad de las actividades proscritas y la acusada magnitud de cambio conductual requerido por la mayoría de los programas, la multiplicidad de los vetos, un sistema de partidos débiles en el Congreso y los incentivos constitucionales y políticos que a favor de la implementación puedan ofrecer las instancias estatales y locales.” (Sabatier y Mazmanian, 2000:345)

Ello además se agrava si no existe supervisión y orientación por parte de las autoridades y si existe incompatibilidad de los decretos posteriores a la emisión de la ley general, por ejemplo, las leyes estatales en la materia y sus reglamentos.

Entonces, “una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes, que frecuentemente desean imponer políticas distintas.” (Sabatier y Mazmanian, 2000: 353), lo cual se puede controlar si se posee un marco normativo claro y preciso, pues las relaciones que se generan entre los niveles de gobierno están también condicionadas por la distribución de competencias legales que se otorga a cada actor participante.

1.5 El concepto de feminicidio

Actualmente, la mayoría de las definiciones de feminicidio que encontramos en la literatura tienen un origen antropológico, que dificulta operacionalizarse en una estrategia, pues muchos de sus elementos no son observables, tal como se muestra a continuación:

Tabla 1.1: Definiciones de Femicidio en la literatura

Definición	Características	Contexto disciplinario	Fuente
<p>Femicidio como asesinato misógino:</p> <p>Es “El asesinato misógino de mujeres por hombres” (Russell, 2005: 135)</p>	<p>Observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asesinato de mujeres por hombres 	<p>Filosofía</p> <p>Sociología</p>	<p>Russell, Diana (2005) “Definición de femicidio y conceptos relacionados”, traducción de Guillermo Vega Z, en Femicidio, justicia y derecho, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, pp. 135-150, disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Especiales/Femicidios/docts/FJyD-interiores-web.pdf</p>
	<p>No observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Misógino 		
<p>Femicidio como crimen de Estado:</p> <p>Es el “Conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad. Por eso, el femicidio es un crimen de Estado.” (Marcela Lagarde)</p>	<p>Observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crímenes contra niñas y mujeres • Secuestros de niñas y mujeres • Desapariciones de niñas y mujeres • Impunidad 	<p>Antropología</p>	<p>Lagarde, Marcela (2005), Femicidio, delito contra la humanidad, en Femicidio, justicia y derecho, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, pp. 151-164 disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Especiales/Femicidios/docts/FJyD-interiores-web.pdf</p>
	<p>No observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crimen de Estado • Colapso institucional • Fractura del Estado de Derecho 		
<p>Femicidio como Genocidio:</p> <p>“Es el asesinato de una mujer genérica, de un tipo de mujer, sólo por ser mujer y por pertenecer a este tipo, de la misma forma que el genocidio es una agresión genérica y letal a todos aquellos que pertenecen al mismo grupo étnico, racial, lingüístico, religioso o ideológico. Ambos crímenes se dirigen a una categoría, no a un sujeto específico.</p>	<p>Observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asesinato de una mujer genérica 	<p>Antropología</p>	<p>Segato, Laura Rita (2013), La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Buenos Aires, Tinta Limón. Disponible en http://www.feministas.org/IMG/pdf/rita_segato.pdf</p>
	<p>No observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sólo por ser mujer y por pertenecer a este tipo • El sujeto es despersonalizado o como sujeto porque se hace predominar en él la categoría a la cual pertenece sobre sus rasgos individuales, biográficos o de personalidad 		

Precisamente, este sujeto es despersonalizado como sujeto porque se hace predominar en él la categoría a la cual pertenece sobre sus rasgos individuales biográficos o de personalidad” (Rita Segato)

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de la literatura

Como podemos apreciar, los conceptos de la literatura tienen un origen filosófico, sociológico y antropológico que contienen características que no son observables en la propia definición y que, por lo tanto, no se pueden materializar en políticas públicas, y son justamente estas consideraciones, sobre todo las de Marcela Lagarde, las que se retomaron en el Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, lo que la hace una ley discursiva y simbólica, en lugar de efectiva, dado lo inoperante de la misma⁶.

Además, es necesario mencionar que la propia Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia no incluye el concepto de feminicidio, en lugar de éste se emplea el término de violencia feminicida (el cual se desarrolla en el siguiente apartado). El hecho de que la Ley no contemple el término feminicidio considero que provoca que las acciones para contener este problema sean menos precisas.

La única fuente legal que nombra el hecho consumado del feminicidio, y que considero, tiene un concepto operacionalizable, es el Código Penal Federal en su artículo 325 donde señala que “Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias”:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

⁶A diferencia de, por ejemplo, las leyes de Argentina que son más específicas en tanto señalan de manera precisa cómo debe ser la implementación de la Ley, establecen los casos en los que la norma aplica, así como los permisos y las cantidades monetarias que el Estado debe otorgar en situaciones como la Licencia laboral para víctimas de violencia, e incluso, la Ley 27452, que contempla otorgar una pensión equivalente a la jubilación mínima vigente (retroactiva y compatible con otros apoyos) a las niñas, niños y adolescentes cuyas madres fueron víctimas de feminicidio. (Pensamiento Penal, 2018).

- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.” (México, 2018b: 97)

Sin embargo, existen algunos cuestionamientos sobre las razones de género, las cuales se abordarán en el capítulo 4 del análisis de los factores legales, donde se cuestionan algunas características observables y se propone eliminar algunas y especificar otras, a efecto de hacerlo más preciso y evitar características que no son propias de ese delito.

1.6 El concepto de Violencia Femicida

El concepto de violencia femicida tiene como antecedente el diagnóstico que obtuvo la Comisión Especial de Femicidio de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, la cual realizó entre 2005 y 2006 la Investigación Diagnóstica sobre la Violencia Femicida en la República Mexicana, donde se constató que el problema de los asesinatos violentos de mujeres en México no era exclusivo de Ciudad Juárez, sino que se manifestaba a lo largo y ancho del país.

La evidencia que obtuvieron es que 1205 niñas y mujeres fueron asesinadas en 2004, lo que representaba 4 asesinatos violentos por día. Dicha evidencia fue seleccionada, acomodada y utilizada en argumentos para persuadir sobre la necesidad de una Ley para atender el problema de la violencia y su forma más cruel, los femicidios.

Sin embargo, la Investigación Diagnóstica sobre la Violencia Femicida, de acuerdo con Lagarde (2006), no sólo documentó los asesinatos violentos de mujeres sino también otras modalidades, otros tipos de violencia de género y otras formas de muerte violenta de mujeres entre ellas la muerte materna y los suicidios, y fue entonces cuando se decidió nombrar violencia femicida a todas esas formas violentas que pueden culminar en el asesinato.

Marcela Lagarde señala:

La investigación, realizada desde una perspectiva de género feminista, permitió correlacionar los homicidios dolosos y culposos con otras muertes violentas y muertes evitables: accidentes y suicidios, así como con muertes evitables producto de enfermedades como el cáncer y el VIH SIDA, y las llamadas muertes maternas (por falta de salud y atención integral durante la gestación, el aborto, el parto, el puerperio). Son muertes debidas a la exclusión del desarrollo.

La violencia, los crímenes y las muertes violentas y evitables de mujeres fueron analizados en su compleja relación con formas de exclusión, discriminación y explotación de las mujeres, no sólo de género, también de edad, de clase, etnia y condición social territorial (regional y municipal). Y, ese conjunto de articulaciones, se analizó a la luz de la inseguridad, la ilegalidad y la delincuencia imperantes en su sitio de vida o derivadas de situaciones de riesgo como la exclusión, la marginación y la migración.

El conocimiento del problema que inició con homicidios de mujeres y niñas, permitió correlacionar las muertes violentas con tipos y modalidades de violencia sexual, física, psicológica, patrimonial y económica, y también la violencia familiar, en la comunidad, laboral y educativa y con la violencia institucional. Y, todos los tipos y modalidades en su relación con la modalidad de violencia feminicida. La Ley recoge el conjunto de muertes violentas en la modalidad de violencia feminicida, categoría que fue definida y utilizada tanto en la Investigación Diagnóstica como en la Ley. (Lagarde, 2010: 20 y 21)

Entonces, tenemos que la violencia feminicida no hace referencia exclusivamente al problema de los feminicidios, los asesinatos de mujeres por razones de género, sino que el concepto puede incluir todo lo siguiente:

Gráfico 1.5: Violencia Feminicida



Fuente: Elaboración propia a partir del texto de Marcela Lagarde *El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia*

Como se puede observar, el término violencia feminicida es un concepto muy amplio, lo que puede ser un motivo que impide que se merme el problema emergente de los feminicidios en el territorio Mexicano, dados los muchos tipos y modalidades de violencia que incluye y que se busca erradicar.

Así, tenemos como resultado una Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con un Capítulo V específico titulado “De la violencia feminicida y de la alerta de violencia de género contra las mujeres”, en este apartado se define no al feminicidio (pues no existe dentro de la norma una definición para tal fenómeno, sólo en el artículo 325 del Código Penal Federal), sino a la Violencia Feminicida como

“la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.”
(Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia)

Insisto en que al emplear en la Ley la palabra violencia feminicida en lugar de feminicidio, se tiene un término muy amplio que provoca que las políticas que emanen de esta conceptualización del problema estén dirigidas, principalmente, a combatir la violencia de género en general.

Esa situación impide que se dé un tratamiento de emergencia al problema y se caiga en un círculo vicioso en el que se insiste una y otra vez en contrarrestar una situación de violencia hacia la mujer que es de carácter estructural, que llevará años modificar y no arrojará resultados en el corto plazo.

La actual acción de política pública para eliminar la violencia contra las mujeres parece tener como teoría causal la violencia de género, en especial, la intrafamiliar, entonces, aunque los instrumentos de acción pública lucen adecuados y novedosos no han logrado su objetivo de disminuir los feminicidios, sino sólo visibilizar el problema. Ello porque la definición del problema otorgada por el gobierno mexicano provoca que se insista en concientizar a la población sobre la violencia de género y lograr, con el paso del tiempo, una situación menos desigual.

Lo anterior quizá porque la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia no obedece a la atención de los feminicidios como un asunto de urgencia y a solucionar en el corto plazo, sino más bien está orientada a la prevención con un efecto a largo plazo. El problema es que para lograrlo se requiere

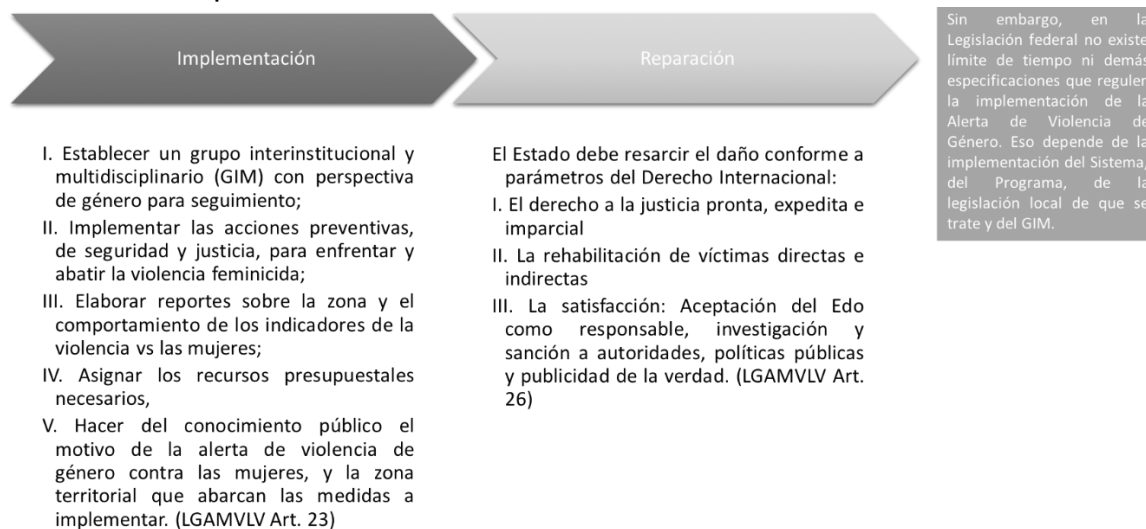
de un mayor lapso de tiempo y mientras tanto se continúan asesinando a 9 mujeres al día⁷.

1.7 El concepto de Alerta de Violencia de Género

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Alerta de Violencia de Género “Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad”.

Sin embargo, en la Ley General de Acceso no son específicas las acciones que deben llevarse a cabo para la implementación de la Alerta, ni para la reparación del daño a las víctimas, sólo se señalan algunas líneas de acción pero que no logran estructurar el proceso de implementación, tal como se advierte en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.6: Implementación de la Alerta de Violencia de Género



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia

Lo anterior ha dado lugar la puesta en práctica cualquier tipo de acciones para enfrentar la violencia, que no necesariamente son de emergencia, pues, como señalamos anteriormente, la Violencia Feminicida es un compendio de violencias, lo que lleva a considerar que la Alerta se distrae atacando cualquiera de esas

⁷ Ver en <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/11/violencia-contra-las-mujeres>

violencias, sean de carácter emergente o no, sobre todo porque la Ley no precisa el tipo de acciones a realizar ni el tiempo para ejecutarlas.

Tenemos así que, entre 2015 y 2019 se han declarado 18 Alertas de Violencia de Género por feminicidios y una por agravio comparado (en Veracruz)⁸, con acciones poco contundentes y sin que disminuyan los feminicidios en las entidades, tal como muestra el siguiente gráfico, donde la mayoría de los estados sólo han realizado capacitaciones y campañas sobre la violencia contra las mujeres, pero no han instalado fiscalías especializadas para la atención de las mujeres ni tampoco han llevado a cabo medidas de reparación del daño, como se establece en los procedimientos de Alerta de Violencia de Género de la Conavim.

Ante la falta de resultados de la Alerta de Violencia de Género, pues mientras en 2004, cuatro mujeres eran asesinadas al año, en 2018 el número incrementó a nueve⁹, los organismos internacionales como el Comité de la CEDAW realizaron una serie de recomendaciones a través del informe de Observaciones finales emitidas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en ese informe la CEDAW recomendó evaluar los resultados del mecanismo de Alerta, y fortalecer la participación de los actores no gubernamentales como las organizaciones de la sociedad civil y los académicos, para que tuvieran más injerencia en el proceso de implementación del mecanismo pues al parecer la Alerta sólo está propiciando cambios en la temperatura de la opinión pública respecto al tema de los feminicidios, pero no hay un cambio sustantivo en la disminución de los mismos.

Incluso, la CEDAW

lamenta que la persistencia de los altos niveles de inseguridad, violencia y delincuencia organizada en el Estado parte, así como los problemas asociados a las estrategias de seguridad pública, estén afectando negativamente al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas...(y recomienda que) “Adopte medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres, en particular combatiendo las causas profundas de esos actos, como la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación de las mujeres (CEDAW, 2018: 9)

Ante las recomendaciones internacionales y las protestas del Observatorio Nacional del Feminicidio por la ineficacia de la Alerta de Violencia de Género, la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados LXIV Legislatura convocó en agosto

⁸ Véase Anexo 1: Alertas de Violencia de Género declaradas en México 2015-2019

⁹ Ver en <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/11/violencia-contra-las-mujeres>

de 2019 a activistas y miembros de la Conavim y el Inmujeres para reformar la Ley General de Acceso, en lo concerniente al Capítulo V: De la Violencia Femicida Y de la Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres, de lo que se trató fue de revisar los dictámenes no aprobados en legislaturas pasadas, es decir, se recurre al modelo de botes de basura de March y Olsen¹⁰, modificar lo necesario en esos dictámenes y reformar el Capítulo V de la Ley.

El resultado de dichas reuniones fueron modificaciones al Capítulo V de la Ley, aprobadas el 10 de diciembre de 2019, dentro de los cambios realizados se encuentra el hecho de incluir en el proceso de Alerta a los tres niveles de gobierno, pues el municipio no tenía participación; se garantiza la participación de los actores sociales en el proceso de implementación, pues sólo tenían injerencia en el proceso de solicitud de la Alerta; y se considera al suicidio como una forma de violencia feminicida. Con este último agregado, considero, se continúa ampliando el término de violencia feminicida, pues se continúan agregando otras formas de muertes de mujeres, ajenas al concepto de femicidio, con lo cual se sigue abriendo el campo de injerencia de las acciones de emergencia, ahora para prevenir y atender los suicidios, restando importancia o dejando de lado la atención específica a los asesinatos violentos de mujeres.¹¹

Nos encontramos entonces ante una necesaria redefinición de ambos términos, tanto de la Alerta de Violencia de Género como del delito de femicidio, lo cual respondería, asimismo, a las solicitudes de los organismos autónomos y de la sociedad civil, de la necesidad de que la Alerta de Violencia de Género sea un mecanismo de emergencia, con indicadores clave y, por lo tanto, evaluable, para poder mejorarlo.

¹⁰ El modelo de botes de basura de March y Olsen sostiene que existe un problema que llega al decisor y éste busca en los botes de basura una solución, la que le parezca la más adecuada y la presenta como la solución del momento, cuando en realidad fueron soluciones pasadas a problemas pasados, la solución ya existía antes que el problema.

¹¹ Es necesario señalar que, aunque se tiene presente que hay una modificación a la Ley, para efectos de esta investigación se trabajó con la Ley vigente hasta 2019, cuya última reforma fue realizada el 13 de abril de 2018, pues la reforma del 10 de diciembre de 2019 aún falta por ser aprobada por el Senado de la República. Además de que, los casos analizados en esta investigación tuvieron como referencia la Ley vigente de 2007 a 2019.

1.8 Marco normativo en el que se encuentra inmersa la Alerta de Violencia de Género

Considerando que la implementación de las políticas públicas corresponde a la administración pública¹² y ésta no puede actuar fuera de la Ley, sino que debe considerar todo lo contemplado en la normativa, es preciso señalar la jerarquía que existe entre las normas relativas al combate de la violencia contra las mujeres.

Gráfico 1.7: Normativa nacional que estructura la política para atender la violencia contra las mujeres



Fuente: Elaboración propia

En el caso mexicano, tenemos, como se muestra en el gráfico anterior:

- **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** La cual establece en su artículo 1° la eliminación de la discriminación en razón de género, en el 4° la igualdad entre mujeres y hombres ante la Ley; y en el 21° la seguridad pública como una tarea del Estado. Asimismo, el artículo 26 constitucional mandata la planeación democrática, en torno a la atención de los distintos problemas sociales.
- **La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:** Es la norma que busca sentar las bases para prevenir, atender, sancionar y erradicar todos los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres.

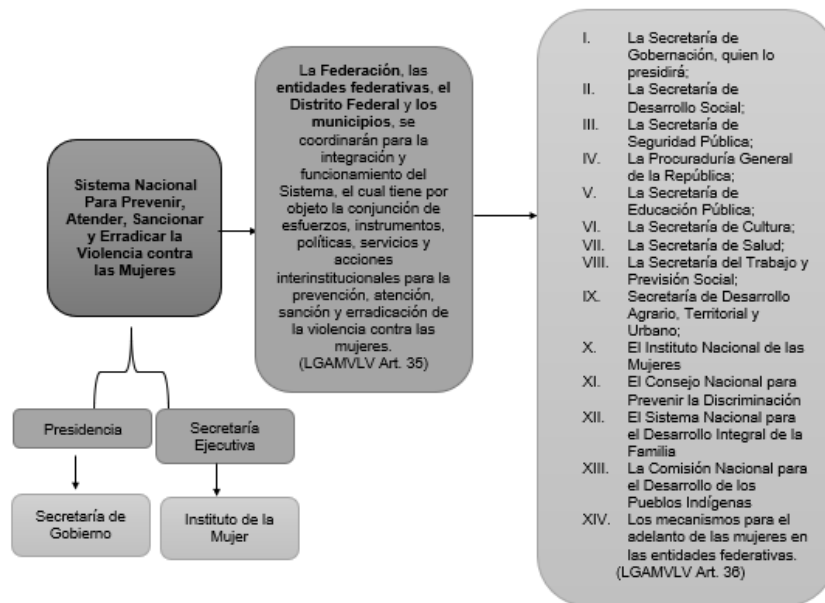
No debemos olvidar que, a pesar de que se trata de una norma nacional, esta Ley recoge lo mandado por instrumentos internacionales, como se señala

¹² Considerada como un proceso de aplicación de reglas que se convierten en decisiones específicas para determinados casos. (Guy, 1999)

en el apartado “La agenda internacional y su incidencia en México”, correspondiente al capítulo 2 del presente documento.

- **El Plan Nacional de Desarrollo:** Este documento que se elabora al inicio de la administración federal devela la importancia que otorga el gobierno federal a la atención de los diferentes problemas públicos, mediante el impulso a determinadas políticas.
- **La Política contra la Violencia hacia las mujeres:** Se trata de una política transversal que se deriva de la Ley General de Acceso y que está contenida de manera específica en el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el cual se encuentra estipulado en la Ley General de Acceso. La integración del Sistema, a grandes rasgos, está contenida en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.8: Composición del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Acceso y su respectivo reglamento.

- **El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres:** Se trata de un programa que se deriva del Sistema Nacional y que es de tipo especial ya que, al igual que el Sistema Nacional, involucra a más de una dependencia del gobierno. La Ley General de Acceso mandata que el Programa Integral será elaborado por la Secretaría de Gobernación, en coordinación con las demás autoridades que integran el Sistema (Art. 42, México, 2018: 13). Asimismo, el artículo 48 del

Reglamento de la Ley sostiene que este Programa se debe realizar de manera sexenal, considerando el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación e incorporando los resultados del Diagnóstico Nacional que realizó la administración anterior al terminar su encargo.

El artículo 38 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece las siguientes acciones como competencia del Programa:

Gráfico 1.9: Acciones del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Hasta ahora podemos observar que el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es un programa de Derechos Humanos, más que un programa que busque

sancionar a los responsables (como su propio nombre lo indica). De ello da cuenta el artículo 38 de la Ley General de Acceso, donde se establece, como primer acción “Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres”, además de “Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres... Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas” (México, 2018: 38 y 39), entre otros como la vigilancia a los medios de comunicación para que no inciten a la violencia y fortalezcan el respeto a los derechos humanos.

El hecho de que la Ley General de Acceso y sus programas y estrategias tengan un enfoque de derechos humanos y no punitivo, incluso para el agresor, puede influir en que la política para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, entre ella, los feminicidios, no disminuyan en el territorio mexicano, y sólo se tenga mayor visibilización de todas las formas de violencia, pues, insisto, se trata de una política de protección a las víctimas con enfoque de derechos humanos, donde, aunque no se dice en la Ley, la víctima también puede ser el agresor al vivir en un contexto machista.

Ello porque el artículo 17 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala que: “La atención que se dé al agresor, será reeducativa y ausente de cualquier estereotipo, y tendrá como propósito la eliminación de rasgos violentos de los agresores, mediante el otorgamiento de servicios integrales y especializados” (pg. 7).

Como se puede apreciar, más que sancionar al agresor, se trata de reeducarlo para que disminuya sus prácticas agresivas hacia la mujer. Se trata pues, de una *soft law*¹³, una ley suave, laxa, que no impone sanciones, sino que propone determinadas obligaciones de comportamiento hacia el agresor (como sensibilizarse en género), las cuales éste puede o no realizar,

¹³ “Hay quienes optarían por llamarles normas, compromisos u obligaciones no jurídicas, no legales, no vinculantes o no jurídicamente vinculantes, y quienes preferirían referirse a ellas (conjunta o separadamente) como declarativas, políticas, programáticas, exhortativas, aspiracionales, no autoejecutables, vagas e imprecisas, menos vinculantes, o normas que generan obligaciones mínimas, obligaciones de comportamiento, obligaciones generales (es decir, normas de carácter general).” (Nava, 2016: 106)

dependiendo de su voluntad, pues no existen sanciones ante su incumplimiento.

Una de las características del *soft law*, cuyo origen proviene del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), específicamente de Naciones Unidas, es generar cooperación entre los integrantes de un conflicto, lo cual sin duda es necesario, sin embargo, cuando se trata de poner en peligro la vida de una mujer, no podemos hablar sólo de cooperación, compromiso y negociación entre las partes, dado que la conducta puede repetirse y llegar al asesinato. En este caso, se requiere del *hard law*, leyes que sean vinculantes y que impongan sanciones para garantizar, de alguna forma, la no repetición de la conducta agresiva.

Se necesita entonces que la visión de derechos humanos contenida en la Ley, vaya acompañada de sanciones para el sujeto que delinque y que la violencia contra las mujeres se considere como un asunto de comisión de delito, con castigos a los responsables y no sólo como una situación que requiere del trabajo social para reeducar al responsable y capacitar en género a funcionarios y agresores.

En ese sentido, no se trata estar en contra de los estatutos blandos, sino de utilizarlos como un complemento de los duros, no como única alternativa.

Esa visión de respeto de los derechos humanos que figura en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, parece desdibujarse cuando aparece la Alerta de Violencia de Género que se complementa con un enfoque punitivo.

- **La Alerta de Violencia de Género y las medidas de protección y refugio:** a estas acciones se les puede considerar como proyectos o estrategias que se derivan de la política nacional contra la violencia, pero no necesariamente del Programa Integral, pues éste tiene sus propias acciones para erradicar la violencia estructural contra las mujeres, mientras que la Alerta debe contener acciones de emergencia. Sin embargo, el manejo que se le dé a la Alerta va a depender de cómo la entienda cada estado, e incluso, cada administración de gobierno, algunas entidades pueden ejecutar la alerta como un mecanismo ajeno al Programa Integral, incluso creando su propio programa de Alerta (como sucedió durante una administración en el estado de Morelos), y otras la incluyen en el Programa Integral o desde el Sistema

Nacional (como sucedió en otra de las administraciones en el estado de Morelos)¹⁴.

Por otra parte, la diferencia entre las medidas de protección y refugio es que las primeras son de naturaleza preventiva, mientras que la Alerta de Violencia de Género es de naturaleza correctiva, pues se implementa después de que sucedieron los asesinatos de mujeres y se trata de una medida de emergencia para reducir la violencia feminicida en una zona focalizada.

Las tres acciones principales a realizar ante la declaratoria de Alerta son las siguientes:

Gráfico 1.9.1: Acciones de la Alerta de Violencia de Género



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Acceso

Como podemos observar, a diferencia del resto de la Ley, incluso de los objetivos del Sistema Nacional y del Programa Integral, los objetivos de la Alerta ya no están encaminados sólo a la promoción y respeto de los derechos humanos de las mujeres, sino que en la Alerta esa protección adquiere un carácter sancionador tanto en la aceptación del Estado de su responsabilidad ante lo ocurrido, como hacia las autoridades omisas y hacia el perpetrador del asesinato.

En el caso de las medidas de protección y refugio, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia incluye 3 tipos de órdenes de protección para las mujeres víctimas de violencia:

¹⁴ Véase Capítulo 5

- Medidas de naturaleza civil: son aquellas que son tramitadas ante los juzgados de lo familiar o juzgados civiles, tales como: la suspensión temporal del régimen de visitas del agresor con los descendientes, la obligación alimentaria, y la posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que habita. (Artículo 32 de la LGAMVLV)
- Medidas preventivas: Entre ellas se encuentran el apoyo policiaco a la víctima, la retención de armas de fuego que sean propiedad del agresor, y brindar acceso a servicios reeducativos con perspectiva de género al agresor. (Artículo 30 de la LGAMVLV)
- Medidas de emergencia: Como la desocupación inmediata del agresor del domicilio de la víctima, la prohibición de acercarse a los lugares que habita o visita la víctima, el reingreso de la víctima a su domicilio una vez que se encuentre fuera de peligro. (Artículo 29 de la LGAMVLV)

Cabe señalar que tanto las medidas de protección preventivas como las de emergencia deben “expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan” (Artículo 28 de la LGAMVLV). Asimismo, dado que estas medidas se realizan ante la solicitud hecha por la víctima, que muchas veces se acompaña de una denuncia, la Ley también mandata en su artículo 44, la obligación de la Secretaría de Seguridad Pública de Integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las mujeres.

Finalmente, pareciera que la Alerta rompe con la línea discursiva de la Ley y la complementa al agregar una línea penal, y asignar penas de tipo sancionatorias como la multa y punitivas como la prisión, cuando el artículo 21 de la Ley General de Acceso, remite al artículo 325 del Código Penal Federal: “En los casos de feminicidio se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 325 del Código Penal Federal” (2018b:6).

Sin embargo, aunque la Alerta pretenda ser un mecanismo sancionador, al no precisar los procesos de implementación de la misma, se recurre a las acciones contenidas en la Ley General, las cuales, como ya lo mencionamos, tienen un enfoque laxo y se continúan poniendo en práctica acciones reeducativas más que sancionadoras.

CAPÍTULO 2: RECORRIDO HISTÓRICO, DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA AL PROBLEMA PÚBLICO DE LOS FEMINICIDIOS EN MÉXICO

2.1 Trayectoria de la agenda, de las muertas de Ciudad Juárez a los feminicidios en México

La situación problemática del incremento de asesinatos de mujeres en México no es reciente, se empezó a apreciar a principios de la década de los años 90, sobre todo en Ciudad Juárez Chihuahua. A partir de ese momento, las madres de las víctimas actuaron como reajustadores (Cobb y Elder, 1983), es decir, al ser un grupo en una situación desfavorable, se organizaron para crear un “punto en disputa”, un problema en torno a un conflicto humano, en este caso, en torno a los asesinatos violentos de mujeres, y trataron de insertar el tema en la agenda sistémica y, posteriormente, en la agenda gubernamental y decisonal.

Considerando que la construcción de agenda, es el proceso por el cual, las demandas de diferentes grupos compiten por la atención de grupos sociales y de las autoridades públicas para que su problema sea considerado objeto de atención gubernamental (Cobb, Ross y Ross, 1976), y dado que el asunto de los asesinatos de mujeres provino de las madres y las organizaciones que se solidarizaron con la causa, y no fue un tema propuesto por el gobierno, su entrada en la agenda sigue el modelo de iniciativa externa propuesto por Cobb, Ross y Ross.

Los autores señalan que ese modelo ocurre cuando los asuntos surgen de grupos que no forman parte de los tomadores de decisiones y que, por lo tanto, primero deben expandir sus problemas a una agenda pública antes de poder llegar a la agenda formal o de gobierno.

Al analizar el proceso de formación de agenda del tema de los asesinatos de mujeres en México, se encuentra que, en un primer instante, es decir, en la etapa de iniciación, la situación problemática fue el incremento de asesinatos violentos de mujeres en Ciudad Juárez, las madres de las víctimas empezaron a documentar los asesinatos de las mujeres, tradujeron ese problema en un lenguaje de alerta y lo trataron de insertar en la agenda social, argumentando que el asesinato de una mujer era un asunto de todos y, sobre todo, de todas, pues cualquiera podría ser la siguiente. Esta movilización se desarrolló a nivel local, tratando de colocar el tema en la agenda de gobierno de la ciudad y del estado, sin lograrlo.

En un segundo momento, es decir, en la etapa de especificación, el tema toma un curso político al cambiar la manera en cómo se etiqueta la muerte de mujeres y nombrar a éstas como feminicidios, una situación problemática no propia de Ciudad Juárez sino del país entero. Este cambio en el lenguaje es relevante, porque como señala Nelson (1984), para que un asunto adquiriera fuerza es importante etiquetarlo, y de ello va a depender también, el grado de aceptación y de expansión del asunto. La nueva etiqueta permitió que el asunto se expandiera y se asimilara como un problema a nivel nacional, ya no eran “las muertas de Ciudad Juárez”, sino los “feminicidios en México”, fue entonces cuando se consolidó el carácter público del asunto.

La responsable de que en México se utilizara ese término, fue la antropóloga y feminista Marcela Lagarde quien en 1996 nombró a los asesinatos de mujeres, feminicidios. Lo que se hizo fue asignarle una etiqueta, pero a su vez, redefinir el asunto a fin de expandir el problema, la redefinición, como señalan Cobb, Ross y Ross (1976), implica la sustitución de un asunto específico en uno más general, para interesar a más personas y grupos.

Para que se desarrollara la etapa de expansión, se necesitó de la intervención de instancias internacionales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues fue hasta la participación de estos organismos que el asunto pudo lograr mayor visibilidad y finalmente entrar en la agenda de gobierno.

El problema de los asesinatos de mujeres en México se extendió más, a partir de los asesinatos del Campo Algodonero, lugar en el que en noviembre de 2001 fueron hallados los cuerpos sin vida de ocho mujeres, semidesnudos y con signos de violencia. El caso de tres de ellas: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, fueron llevados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por medio de una demanda contra el Estado Mexicano, la cual fue interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, misma que responsabilizó al Estado por esos asesinatos.

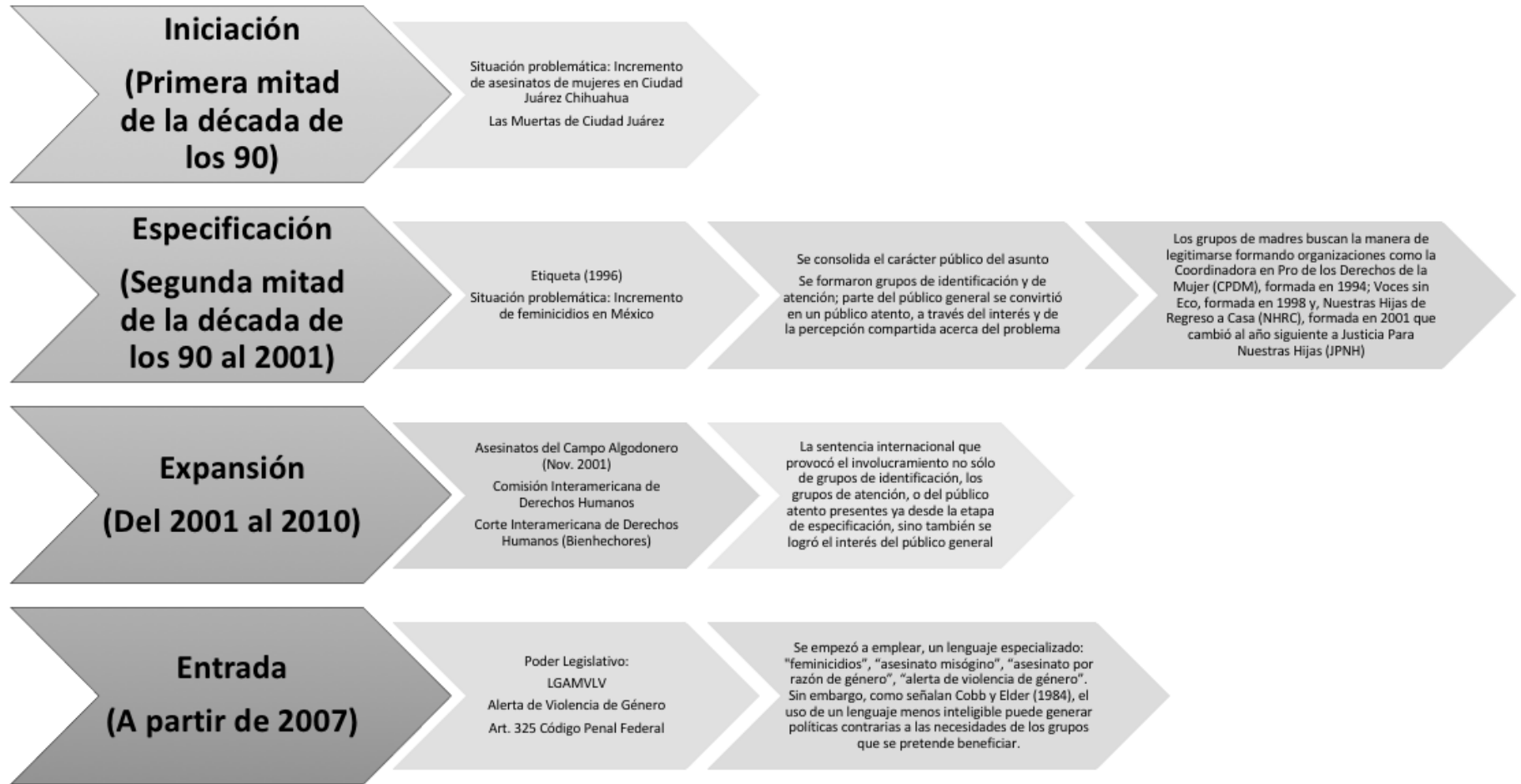
Ante este hecho, en 2009 la Corte dictó su sentencia y obligó al Estado a investigar y sancionar a los responsables, reconocer públicamente sus omisiones, levantar un monumento en memoria de las víctimas, estandarizar protocolos de investigación de delitos sobre violencia sexual, desapariciones y asesinatos de mujeres, adecuar el Protocolo Alba y, realizar una base de datos que diera cuenta de las mujeres y niñas desaparecidas.

La incursión del asunto en la agenda de gobierno y decisional se dio sobre todo en el Poder Legislativo con la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2007 y las modificaciones al Código Penal Federal en 2010.

La creación de estas leyes representó una “profesionalización de las reformas sociales” (Moynihan, 1965, citado en Nelson, 1984), pues, al estar Marcela Lagarde en la dirección de la Comisión Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, trató de que su término “feminicidio” se incluyera en las leyes, defendiendo la validez del término para el problema en particular de los asesinatos violentos de mujeres, no obstante el concepto no fue incluido como tal y en su lugar se utilizó el de violencia feminicida (veáse capítulo 1).

El siguiente gráfico muestra cómo el tema de los asesinatos de mujeres se expandió y formó parte de las diferentes etapas de la agenda.

Gráfico 2.1: Primer ciclo de expansión del asunto Asesinatos de Mujeres en México

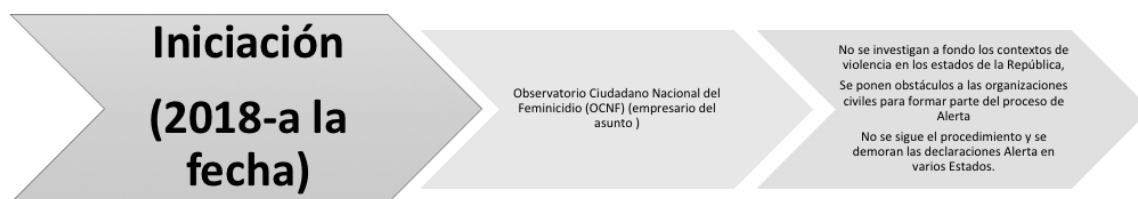


Fuente: Elaboración propia siguiendo el modelo de iniciativa externa propuesto por Cobb, Ross y Ross (1976)

A pesar de que el asunto de los feminicidios en México entró en la agenda de gobierno y se tomaron acciones gubernamentales como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida de Libre de Violencia, la Alerta de Violencia de Género y la clasificación del feminicidio como delito en el Código Penal Federal, estos instrumentos ofrecidos por el gobierno, actualmente se están volviendo parte del contexto de deliberación pública para crear un nuevo asunto que cuestiona el funcionamiento de los mecanismos de atención, en especial, el de la Alerta de Violencia de Género en México, el cual es uno de los mecanismo de acción en el que se materializa la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En este caso, el Observatorio Nacional del Feminicidio está fungiendo como empresario del asunto (Eyestone, 1978, citado en Elder y Cobb, 1984), al tratar de posicionar el tema de la eficacia de la Alerta de Violencia de género en la agenda de gobierno.

Gráfico 2.2: Segunda trayectoria de expansión del asunto Asesinatos de Mujeres en México



Fuente: Elaboración propia siguiendo el modelo de iniciativa externa propuesto por Cobb, Ross y Ross (1976)

Entonces, podemos visualizar dos trayectorias de agenda, la primera: la de los feminicidios para que fueran objeto de atención gubernamental y, segunda: la de los mecanismos gubernamentales que se está gestando para la reconsideración y reformulación de esos instrumentos, sobre todo el de la Alerta, toda vez que al parecer no frena ni mucho menos disminuye los asesinatos violentos de mujeres.

2.2 La agenda internacional y su incidencia en México

A pesar de que el asunto de los asesinatos violentos de Mujeres entró a la agenda de gobierno por la movilización de las madres y organizaciones que las acompañaron, así como por la injerencia de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no debemos olvidar que existe una agenda internacional que también influye en la agenda nacional.

Es a partir justamente del estudio de la formación de la agenda que se puede apreciar cómo las demandas del feminismo internacional cambiaron a lo largo del tiempo, formaron parte de las diferentes agendas y luego fueron sujetas de acciones de gobierno, dando lugar a políticas públicas específicas en cada época.

En el caso mexicano, esa agenda internacional influye mediante ONU MUJERES, una entidad de la ONU creada en 2010 y encargada de que los países del mundo garanticen la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, para ello, ONU MUJERES trabaja con los gobiernos a fin de crear leyes y políticas en favor de las mujeres.¹⁵

ONU MUJERES supervisa que los acuerdos que firmó México en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), celebrada en 1979 y relacionadas con la desigualdad entre géneros, se lleven a cabo a partir de leyes, políticas y estén presentes como objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, México ratifica su compromiso con el mecanismo de la CEDAW, a partir de los informes presentados a esta instancia, en los cuales se da cuenta de los avances en torno a los derechos de las mujeres.

Es justo la CEDAW quien, en 2018, en el noveno informe que México presentó, realizó las siguientes observaciones relacionadas con la violencia contra las mujeres “adoptar medidas urgentes para prevenir las muertes violentas, los homicidios y las desapariciones forzadas de mujeres, incluso abordando las causas profundas de dicha violencia, incluida la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación”¹⁶

A continuación, se muestran los principales acuerdos internacionales que México ha firmado y la vinculación o no que tiene cada uno de ellos:

¹⁵ En nuestro país, ONU MUJERES ha participado en los temas relacionados con la igualdad de las mujeres como la Ley General para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres creada en 2006, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 2007, y la Reforma Político-Electoral que en 2014 elevó a rango constitucional la garantía de la paridad de género en las candidaturas al Congreso federal y los estatales, así como en la institucionalización de la perspectiva de género y el presupuesto etiquetado para asuntos de género (ONU MUJERES, 2018).

¹⁶ Ver en <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/comunicado-cedaw>

Tabla 2.1: Acuerdos internacionales ratificados por México

ACUERDO	LINEAMIENTOS	ACCIONES SOLICITADAS A MÉXICO	NATURALEZA DEL INSTRUMENTO
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 1981	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 la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económico, social, cultural y civil o en cualquiera otra esfera.” (ONU MUJERES, 2011:13)	Considerar en la normatividad a los grupos de mujeres vulnerables.	Vinculante
Recomendación 19 de la CEDAW 1993	Violencia contra la mujer: “una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” (ONU MUJERES, 2011:13)	Definir en una ley los distintos tipos de violencia hacia la mujer Garantizar a las mujeres los derechos de seguridad, dignidad, integridad, libertad e igualdad.	No vinculante
Convención de Belém do Pará 1995	Violencia contra la mujer: “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (ONU MUJERES, 2011:14) Reconoce y condena la violencia extrema que causa la muerte de las mujeres sólo por el hecho de ser mujeres (aunque aún no se le nombraba como feminicidios).	Especificar en la normativa no sólo los tipos de violencia sino los ámbitos en los que ésta ocurre: en la familia, en la comunidad, incluso la tolerada por el Estado en cualquier ámbito.	Vinculante

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, a pesar de que nuestro país empezó a ratificar los acuerdos relacionados con los derechos de la mujer, desde la década de los años 80, no es sino hasta 2006, con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuando esas recomendaciones se materializan en una norma federal y en los instrumentos que de ella se derivan, tales como: el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Programa Nacional para la Igualdad y el proceso de transversalidad de género.

Y al año siguiente, en 2007, se creó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y sus instrumentos como: el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; la Alerta de Violencia de Género, y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (fevimtra), esta última creada en 2008.

Asimismo, a pesar de contar con ambas Leyes, fue hasta en el periodo de gobierno de 2012 a 2018 cuando “Por primera vez, el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) transversaliza la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todas sus áreas” y cuando “el presupuesto federal etiquetado a la igualdad entre mujeres y hombres alcanzó USD \$1,65 mil millones en 2015, lo que representa un incremento del 157% desde 2008, pero apenas el 0.5% del gasto público” (ONU MUJERES, 2018).

Entonces, el gobierno mexicano tiene, por una parte, la presión de los grupos nacionales que buscan colar los asuntos relacionados con los derechos de las mujeres a la agenda de gobierno y, por otro lado, la presión de la agenda internacional que insiste a nuestro país en dar cumplimiento a los tratados que ratificó, aunque este cumplimiento no siempre sea inmediato, esto a pesar de que tanto la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), como la Convención de Belém do Pará son instrumentos vinculantes¹⁷, lo que significa que los Estados tienen una obligación legal hacia ellos y por lo tanto tienen el deber de adaptar sus leyes nacionales a esos tratados.

Por otra parte, debemos señalar que la agenda internacional es resultado de las demandas de mujeres, sobre todo de movimientos feministas, en distintos momentos de la historia; en el contexto latinoamericano podemos ubicar cuatro momentos, cada uno con demandas específicas: Primera Ola del feminismo que va

¹⁷ Véase en <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/legal-instruments/nature-and-status>

de 1920 a 1950, la Segunda Ola de 1960 a 1970, la Tercer Ola de 1980 al 2000 y, la Cuarta Ola del feminismo, del año 2000 a la fecha.

El feminismo de la igualdad, forma parte de la Primer Ola del feminismo (1929-1950), y se caracterizó por ser un feminismo de la igualdad jurídica, es decir, se pugnaba por contar con los mismos derechos que tenían los varones, en específico, las mujeres exigían el derecho a la educación, al empleo bien remunerado y al voto.

Por su parte, el feminismo de la diferencia, ocurrido durante la Segunda Ola del feminismo (1960-1970), exaltaba las características que hacen femenina a la mujer y se caracterizó por visibilizar la violencia doméstica, su objetivo: volver público lo privado.

A partir del feminismo de la diferencia, las mujeres generaron “nuevas categorías de análisis, nuevas visibilidades e incluso nuevos lenguajes para nombrar lo hasta entonces sin nombre: violencia doméstica, asedio sexual, violación en el matrimonio, feminización de la pobreza, etc., fueron algunos de los nuevos significantes que el feminismo colocó en el centro de los debates democráticos.” (Vargas, 2005:4)

Fue en el ámbito internacional donde se empezó a visibilizar el problema de la violencia doméstica y se estudiaron políticas para su combate. Podemos citar el año de 1975 cuando, en la reunión internacional celebrada en la Ciudad de México, Naciones Unidas lo declaró el Año Internacional de la Mujer, a partir de entonces, el tema de la Mujer en el Desarrollo (MED) tomó fuerza en las agendas internacionales, presionando a los países a diseñar e implementar acciones a favor de la inclusión de las mujeres, dentro de sus políticas de gobierno (León, 1994).

Años más tarde, sucedió el que se considera uno de los antecedentes más importantes de carácter internacional en pro de las mujeres: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), celebrada en 1979, cuyo resultado fue, un año después, la política internacional de Género en el Desarrollo (GAD), donde ya se presenta una teoría política de género que vislumbra las relaciones de desigualdad entre los géneros y las estructuras que las provocan.

Se puede concebir a la Segunda Ola del Feminismo como una etapa de visibilización de las desigualdades, sobre todo, de la violencia doméstica. Se trata de la entrada de ese tema a la agenda pública y de manera limitada a la agenda gubernamental, mediante meros pronunciamientos.

Respecto al feminismo de las diferencias, de la Tercer Ola del feminismo (1980-2000), podemos decir que cruzó las demandas de las mujeres con otras categorías de raza, clase, preferencia sexual, entre otras; formó ONG's para presionar a los gobiernos a atender sus asuntos y logró que se penalizara la violencia doméstica. En esta etapa la ciudadanía tenía que ver con poder acceder a un conjunto de derechos económicos, políticos, sociales y reproductivos.

En esta etapa, nuevamente, la agenda internacional fue la que marcó la pauta en temas de género para las agendas de los gobiernos locales, con una serie de instrumentos internacionales como La Recomendación General 19, dictada por la CEDAW en 1992, la cual considera la violencia contra la mujer como una forma de discriminación basada en el sexo, que impide la igualdad y el acceso a derechos.

Asimismo, se encuentra la Plataforma de Acción Mundial aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, que marcó un nuevo giro en las políticas de género pues apostaba por la institucionalización del género, con la creación de oficinas de la mujer, así como promover la inclusión del género femenino en puestos clave para la elaboración de políticas públicas en su beneficio.

Se puede decir que la Tercera Ola del feminismo se caracterizó por materializar las exigencias realizadas en la Segunda Ola, por medio de leyes en contra y penalizando la violencia intrafamiliar o doméstica y crear instituciones para su combate.

De ahí que en la Tercer Ola del Feminismo se hayan creado las leyes de primera y segunda generación a favor de las mujeres. Las leyes de primera generación son aquellas en contra de la violencia intrafamiliar promulgadas a principios de la década de los 90, mientras que las leyes de segunda generación son aquellas que penalizan la violencia y que, en América Latina, se formularon entre 1994 y el 2002. Finalmente, las Leyes Integrales, pertenecen a la Cuarta Ola del Feminismo. (Garita, 2011, cit. En Saccomano, 2017).

Finalmente, es en el feminismo estatal, característico de la Cuarta Ola del feminismo (2000-), donde las mujeres buscan ser partícipes de todo el ciclo de las políticas que implemente el gobierno, y que los problemas de género se atiendan de manera integral, incluyendo aquellos que suceden en el espacio público.

La Cuarta Ola del feminismo busca la solución de problemas de género con una participación efectiva de las mujeres y una institucionalización de sus demandas, para la cual se requiere de un Estado democrático en el que se permita la exposición

de demandas en la agenda pública y que la agenda formal se construya a partir de mecanismos de participación ciudadana.

Se trata de que los actores sociales, en este caso las mujeres, puedan intervenir (con sus ideas, intereses y recursos) en cualquier momento del ciclo de las políticas públicas que se diseñen en su favor, donde se puedan identificar claramente los retos y los actores involucrados (Subirats, 2012).

El feminismo en la Cuarta Ola pretende materializar las demandas en políticas integrales, ya no sólo en leyes que estén en contra de la violencia o que la penalicen, como en la Tercer Ola, sino se aspira a buscar políticas (que en el contexto Latinoamericano empezaron a surgir a partir del 2005) que van más allá de la violencia doméstica, abarcando los diversos tipos de desigualdad o agresiones que puede sufrir una mujer, tanto en el espacio privado como en el público y tratar de solucionarlo de manera integral (Garita, 2011, cit. En Saccomano, 2017).

Se insiste en políticas que busquen solucionar los problemas de género desde distintos ejes: el económico, cultural, político, comunicativo, de salud, de no violencia, entre otros. En esta etapa se encuentran las acciones para disminuir los feminicidios en América Latina, a partir de la prevención, la atención y la reparación del daño.

Como parte de este tipo de políticas, el Secretariado de las Naciones Unidas lanzó en febrero de 2008 la campaña ÚNETE a fin de combatir la violencia contra las mujeres. Dicha acción pretende concientizar a la población respecto a la violencia contra las mujeres y alentar a los gobiernos a atenderla y sancionarla.

Esa campaña tiene como objetivos específicos:

- “Alto a la Impunidad; con énfasis en la creación, modificación e implementación de leyes, planes, políticas públicas y servicios de atención, sanción y reparación.
- Ni una Más; enfocada en el tema de la prevención.
- La Responsabilidad es de Todos y Todas; cuyo eje se centra en estrategias de movilización y conciencia social.” (ONU MUJERES et al, 2011)

Este tipo de campañas internacionales influyen, pues, en los gobiernos, obligándolos a tomar acciones al respecto, desde meros pronunciamientos hasta con la creación de leyes para concientizar y-o penalizar la violencia contra las mujeres. Estas acciones, por lo general, van acompañadas no sólo de un

representante internacional, sino de grupos locales de mujeres que hacen suyas esas exigencias.

Nos encontramos entonces en una etapa donde el feminismo estatal reconoce que el “Estado, más allá de una institución política, es en sí mismo un recurso de poder en la medida en que legitima cuestiones que se producen en su interior y coloca al alcance de los actores mayor o menor capacidad de movilización, acceso a recursos y oportunidades” (Matos y Paradis, 2013: 93). Las mujeres ya no están en contra del Estado, pero tampoco apoyándolo sólo desde las Organizaciones No Gubernamentales, sino que pretenden formar parte de las instituciones de gobierno, privadas e internacionales y lograr el acceso a recursos para que sus asuntos sean tomados en cuenta y sean objeto de soluciones.

En este sentido, ahora la agenda internacional busca sobre todo la participación de las mujeres al lado del Estado, en una suerte de Gobernanza¹⁸, donde las demandas se materialicen en una política pública, que éstas sean transversales, es decir, que se asuman como procesos que deben ser entendidos, desarrollados y aplicados con la colaboración no de una sola sino de diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales, para alcanzar los resultados deseados.

Finalmente se puede señalar que este recorrido por las Olas del feminismo da cuenta de la trayectoria que siguió la agenda internacional a partir de las demandas del feminismo latinoamericano, las cuales cambiaron a lo largo del tiempo y fueron adaptadas en leyes y políticas específicas en cada época.

De esta manera, tenemos la primer Ola del feminismo que en el contexto latinoamericano va de 1920 a 1950, con la exigencia del derecho al voto, el cual se garantizó en nuestro país en 1953.

Luego, la Segunda Ola que va de 1960 a 1970, y la Tercer Ola de 1980 al 2000, se caracterizaron por visibilizar y penalizar la violencia doméstica, de ahí que esas demandas se hayan traducido en México en acciones encaminadas sólo al ámbito privado, atacando sobre todo la violencia intrafamiliar con, por ejemplo, la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Distrito Federal, la primera del país en su tipo, decretada en 1996, la cual fue de carácter

¹⁸ La gobernanza entendida como un enfoque postgubernamental de gobernar, un nuevo proceso donde se considera que el gobierno es un agente de dirección que es necesario para la resolución de asuntos públicos, pero que es insuficiente, pues requiere, además, de la intervención de los sectores sociales y privados para la toma de decisiones y solución de los asuntos. (Aguilar, 2010)

administrativo-asistencialista¹⁹, más que punitiva. Asimismo, se tiene la aprobación en el 2000 de la Norma Oficial Mexicana 190-SSA, sobre los Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar, donde se reconoce a ésta como un problema de salud pública y se plantea no sólo la atención sino la elaboración de un registro de los casos de violencia doméstica y, si es necesario, ejercer la acción penal correspondiente ante el Ministerio Público.

En ese periodo, las primeras modificaciones a un Código Civil fueron las realizadas al Código Civil del Distrito Federal, que consistieron en la atención de la violencia intrafamiliar, sobre todo en la custodia de los menores de edad y la separación del cónyuge agresor fuera del domicilio de la víctima.

Respecto al ámbito penal, en 1997 se incorporó por primera vez el delito de violencia intrafamiliar en el Código Penal del Distrito Federal, pero “Para configurar el tipo se exigía la reiteración de la conducta violenta y la circunstancia de que agresor y víctima vivieran en el mismo domicilio” (UNAM, 2005 :5), lo cual se reformó en 1999 para no exigir esas características.

Por su parte, las exigencias de la Cuarta Ola del feminismo que va del 2000 a la fecha, parten de una atención integral a los problemas de género, no sólo a los que se refieren al ámbito privado sino también a los que suceden en la esfera pública; resultado de esas exigencias son la Ley General para la Igualdad de Género entre Mujeres y Hombres (2006) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).

Entonces, se puede señalar que los instrumentos legales y de política pública con los que actualmente contamos son resultado de un proceso de agenda con distintos asuntos (voto, desigualdad, discriminación, violencia familiar, violencia en espacio público, derechos sexuales y reproductivos) en los que las mujeres se asimilaron como sujetos políticos y emprendieron acciones masivas con el objetivo de que sus asuntos, considerados privados, incursionaran en la agenda pública y posteriormente en la de gobierno.

Entonces, la importancia de la agenda internacional es que influye en los contextos nacionales al señalar los temas que deben ser atendidos e incluso, la forma en que deben de ser tratados. A partir de las propuestas que se generan en el ámbito internacional, cada gobierno recoge las que considera pertinentes y las implementa

¹⁹ Es decir, en la norma local se reconoce la violencia, se establecen mecanismos para prevenirla, se asignan las unidades encargadas de brindar asistencia y atención a víctimas, y se señalan los procedimientos administrativos por infracciones a la Ley, pero no se establecen medidas punitivas contra el agresor.

en su país, ya sea tal y como las dictan los organismos internacionales o adaptándolas a sus contextos locales.

De esta manera, en cuanto a los asuntos de género, México ha firmado tratados internacionales y ha incorporado políticas que tienen que ver con eliminar las desigualdades, transversalizar la perspectiva de género y combatir la violencia hacia las mujeres. Sin embargo, los instrumentos internacionales que ha ratificado México han sido, por lo menos hasta 2011, desestimados en la práctica, pues sólo la CEDAW y la Convención de Belém do Pará eran vinculantes y todos los demás documentos no lo eran, dado que no existía una Ley nacional que les otorgara un papel relevante y vinculante.

Fue hasta junio de 2011 cuando se realizó la Reforma al artículo primero constitucional para proteger los derechos humanos, donde se dio peso a los tratados internacionales, poniéndolos al nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera, las autoridades mexicanas tienen ahora la obligación de aplicar ya sean los instrumentos internacionales o la Carta Magna, para defender y proteger los derechos humanos de las personas.

Fue precisamente el principio pro persona, el que se estableció en el artículo primero constitucional, con la Reforma de 2011, el cual consiste en que “en caso de que un juez o autoridad tenga que elegir qué norma aplicar a tu caso, deberá elegir la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley”.²⁰

Entonces, los tratados internacionales son tan importantes a nivel jurídico, como una ley nacional, de ahí que en los últimos años su influencia sobre los países sea mayor y se tomen de referencia para elaborar planes y programas de gobierno, así como políticas públicas sobre los diversos temas de preocupación internacional.

2.3 Las políticas de género en México: sociales, de derechos políticos y de seguridad

Las políticas de género en México las podemos clasificar por su intención en:

- **Políticas sociales**, aquellas que buscan la equidad entre mujeres y hombres, a partir de acciones que involucren a las mujeres en la vida laboral

²⁰ Ver en <https://www.gob.mx/segob/articulos/que-sabes-sobre-ddhh-y-la-reforma-constitucional-de-2011-y-11-puntos-clave-para-entender-y-ejercer-tus-derechos>

y económica del país, así como aquellas que tienen que ver con el acceso a servicios y derechos sociales para alcanzar una mejor calidad de vida.

- **Políticas de derechos políticos**, buscan la equidad entre ambos géneros en lo relativo a participar de la vida política del país, sobre todo en lo relacionado con el acceso equitativo en las candidaturas de elección popular.
- **Políticas de seguridad**, como aquellas cuyo objetivo es proteger la integridad y la vida de las mujeres, es dentro de este tipo de políticas que se ubica la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Esas políticas están sustentadas en el artículo 1ro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe la discriminación en razón de género, y en el artículo 4to que proclama la igualdad entre los hombres y las mujeres ante la Ley.

a) Las políticas sociales

Las políticas sociales a favor de las mujeres iniciaron como acciones que concebían a la mujer como ama de casa y, por lo tanto, la pretendían beneficiar en el ámbito doméstico. Como señala Tepichin, (2012: 25) “En consonancia con la tendencia internacional anterior a la década de los setenta, las acciones públicas en México consideraron las necesidades, demandas o intereses de las mujeres en tanto su función reproductora y familiar, circunscribiéndolas a las labores de madres y amas de casa”. Se trataba de un enfoque asistencialista que no cuestionaba el rol tradicional de la mujer.

En México, este tipo de políticas iniciaron en 1975 con el Consejo Nacional de Población (Conapo), creado a partir de la Ley General de Población publicada en 1974, y que tuvo entre sus acciones el control de la natalidad como un derecho de las mujeres a decidir el número de hijos que deseaban concebir.

“Entre las iniciativas formales que alentaron el control de la natalidad estuvieron el efímero Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo y la coordinación del Programa de Planificación Familiar (1978)” (Tepichin, 2012:30).

En esa misma época (1975), con la política internacional de Mujer en el Desarrollo (MED), se presionó a los países para que incluyeran a las mujeres en sus políticas de gobierno, sobre todo en lo relacionado con el acceso al empleo para lograr la independencia económica de las mujeres frente a los hombres.

Posteriormente, “a mediados de los años ochenta, se planteó el enfoque denominado “Género en el Desarrollo” (GED) que señala la necesidad de que mediante las estrategias de desarrollo se proponga no sólo incorporar a las mujeres

a diferentes ámbitos sociales, como el mercado de trabajo, sino también transformar las estructuras y relaciones que reproducen las desigualdades de género en el acceso a los activos materiales, sociales y culturales.” (Cepal, 2004: 33)

A partir de entonces, las políticas de empleo para las mujeres estuvieron enfocadas sobre todo en los sectores pobres de la sociedad, pues las políticas se diseñaban bajo la premisa de que el empleo y la pobreza son dos temas a partir de los cuales se pueden establecer mecanismos causales en el sentido de que el desempleo genera pobreza, pues no permite contar con los recursos necesarios para el consumo de los alimentos básicos, lo que al mismo tiempo afecta al sistema económico del país, por lo que se hizo necesario incluir a las mujeres en la fuerza de trabajo a efecto de reactivar la economía nacional y, al mismo tiempo, dotarlas de autosuficiencia económica.

Sin embargo, esos programas sociales estaban dirigidos a las mujeres en su papel de administradoras del hogar. Ante la premisa de que las mujeres no tenían ingresos, el gobierno les realizaba transferencias monetarias a fin de poder desempeñar de mejor manera su papel de cuidadoras, de madres de niños, adolescentes y jóvenes que, si eran bien cuidados, iban a poder acceder a mejores oportunidades que las de sus padres. De esa manera, “La atención al combate de la pobreza con énfasis en las mujeres fue una meta más realizable por sus menores costos políticos y económicos que los programas de igualdad de oportunidades” (Tepichin, 2012: 33).

Incluso, el hecho de que las mujeres fueran, hasta cierto punto, las encargadas de implementar el programa al cuidar de los niños: llevarlos al médico, a la escuela, alimentarlos correctamente, etcétera, “redujo los costos de operación del programa, aunque basándose en el trabajo de gratuito de las mujeres”, tal como lo señaló la evaluación realizada a Progresá en el año de 1999. (Cardozo, 2012: 168).

b) Las Políticas de derechos políticos

Las políticas sobre los derechos políticos a favor de las mujeres iniciaron con el derecho al voto femenino a nivel nacional en 1953, sin embargo, pasaron casi 50 años luego de alcanzar este derecho, para que se lograra otro derecho político-electoral de la mujer, la de ser integrada en los cargos de elección popular. Este derecho empezó a ser considerado en 1990 pero no por parte del gobierno sino de los partidos políticos.

Fueron las organizaciones de mujeres quienes buscaron alianzas con los partidos políticos y lograron que estas élites que tenían los recursos y el acceso a la toma

de decisiones, incluyeran, de forma gradual, a las mujeres en los puestos de representación.

Posteriormente, surgieron organizaciones de mujeres, grupos feministas, que, hasta ahora, buscan influir en los legisladores, no sólo para convencerlos de tratar algún asunto sino también para participar en la redacción de leyes, se trata de grupos especializados en Derecho que no sólo cuentan con los conocimientos de técnica legislativa, sino que poseen información relevante para justificar las modificaciones en las Leyes. Dentro de estos grupos se encuentran el Consorcio Parlamentario para el Diálogo y la Equidad, el Observatorio Nacional del Femicidio y la Red Nacional de los Derechos de las Mujeres.

Finalmente, tenemos que las políticas de derechos políticos han incorporado de manera lenta a las mujeres en los cargos de elección popular, sin embargo, esto ha permitido romper con los roles tradicionales de las mujeres que la situaban en la casa, pues hay que recordar que toda política incluye valores, una forma de ver el mundo, que muchas veces rebasa los intereses personales de los actores políticos, y que responde al contexto que se esté viviendo.

c) Las Políticas de Seguridad

En nuestro país, las políticas de seguridad se fundamentan en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual sostiene que:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (México, 2019: 25)

A partir de ello se entiende al Estado como el garante de la seguridad para todos los mexicanos, quien, al poseer el monopolio exclusivo y legítimo de la violencia, puede hacer uso de éste para brindar seguridad a los habitantes en general. Sin embargo, cuando la violencia hacia las mujeres se incrementó y se puso en peligro su integridad y su vida, fue cuando los movimientos de mujeres empezaron a exigir al Estado políticas de seguridad dirigidas especialmente para ellas.

En un inicio esas medidas de seguridad se solicitaron para el ámbito doméstico, así surge en 1999 el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (Pronavi), el cual tuvo dentro de sus principales logros la creación de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999 Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar, la cual considera a la violencia intrafamiliar como un problema de salud pública.

El Pronavi se transformó en el 2002 en el Programa Nacional por una Vida sin Violencia, el cual se enfocó en el “círculo de violencia más cercano a la persona, el que la afecta de manera más directa por la compleja red de afectos, dependencias y lealtades que se tejen en torno al núcleo social básico: la violencia en la familia” (Inmujeres, 2002:12).

Dentro de las acciones derivadas de la puesta en marcha del Programa Nacional por una Vida sin Violencia se encuentran: el incremento de 7 a 42 refugios para mujeres víctimas de violencia; la capacitación a los Ministerios públicos para que en sus averiguaciones incluyeran la perspectiva de género; en 27 entidades se catalogó como delito penal la violencia intrafamiliar; se instaló la terminal de la Base de Datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito (PGR); se creó el Padrón Nacional de Niñas en Situación de Vulnerabilidad (DIF); además, se generaron tres encuestas para registrar la violencia intrafamiliar: a) la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003 (ENDIREH), por parte del Instituto Nacional de las Mujeres con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), b) la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM), por parte de la Secretaría de Salud y c) la Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones (ENVIT), por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (Inmujeres, 2006)

En esa misma época, y como consecuencia de los asesinatos del Campo Algodonero en Ciudad Juárez, se creó la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, a cargo de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, se creó el Consejo Asesor de Aplicación del Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua.

Resultado del Programa Nacional por una Vida sin Violencia también fue la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las

Mujeres en el País (FEVIM)²¹ a cargo de la PGR, quien también operó la línea de atención telefónica 01 800 MUJERTEL-PGR, la cual brindaba apoyo psicológico, así como asesoría legal y de seguimiento de los casos de niñas y mujeres en situación de violencia.

Para el año 2005 se modificó la NOM-190-SSA1-1999, para ser publicada y quedar como NOM 046 hasta el año 2009, mediante esta norma se busca que, desde el sector salud, en colaboración con demás instancias públicas y privadas, se prevenga y atienda la violencia familiar contra las mujeres. Con esta norma en práctica, los médicos del sector salud tienen la obligación de registrar los casos de violencia familiar, así como de informar al Ministerio Público sobre el riesgo en el que se encuentran las mujeres. Cabe señalar que esta Norma ya garantizaba la interrupción del embarazo, pero sólo en caso de violación sexual.

Es necesario recordar que la atención que se empezó a otorgar a la violencia contra las mujeres hasta antes de 2007, estaba enfocada en la violencia doméstica o intrafamiliar. Fue en la LIX Legislatura, con Marcela Lagarde como presidenta de la Comisión Especial para dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y la procuración de justicia vinculada, la cual operó de 2004 a 2006, cuando se empezaron a realizar investigaciones sobre los feminicidios ocurridos en el país y se decidió atender no sólo la violencia doméstica sino la diversidad de violencias cometidas contra las mujeres, incluida la violencia por parte del Estado, la cual ocurre cuando éste es negligente ante las agresiones que padecen las mujeres.

Resultado de esa Comisión, el 1 de febrero de 2007 se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia donde se estipuló la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia

²¹ Esta fiscalía, creada en 2006 fue una propuesta de la LIX Legislatura, principalmente de las Comisiones unidas de Seguimiento a los Feminicidios y de Equidad y Género. Asimismo, al igual que la Conavim que surgió a partir de la Comisión de Ciudad Juárez por el asunto del Campo Algodonero, esta fiscalía se formó a partir de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua (Cimac, 2005), creada en 2004 para esclarecer los asesinatos de mujeres en esa entidad. Luego de que concluyó su encomienda, el acuerdo para crear esa fiscalía fue abrogado y se creó un nuevo acuerdo para instaurar la FEVIM, para investigar los asesinatos de mujeres en el país, pero también para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. La FEVIM se transformó en 2008 en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), con el encargo adicional del combate a la trata.

Sin embargo, al ser la FEVIMTRA una Fiscalía Especial, sólo puede tratar asuntos de orden federal, es decir, cuando el probable responsable sea un servidor público federal, por lo tanto no tiene competencia para asuntos de violencia contra las mujeres que ocurran en los ámbitos estatales, para ello se crearon las Fiscalías Especializadas Locales en Delitos de Violencia contra las Mujeres.

contra Mujeres y Niñas, y del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, los cuales sustituyeron al Programa Nacional por una Vida sin Violencia.

Tanto el Sistema como el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres tienen como objetivo contrarrestar las violencias que se ejercen contra las mujeres tanto en el ámbito privado como en el público, sin embargo, en ambos tipos de violencias se refieren a la violencia de género, por odio hacia las mujeres. Asimismo, el Programa incluye la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres como una estrategia para enfrentar la violencia feminicida en el territorio mexicano, así como las medidas de protección y refugios para evitar que las mujeres violentadas se enfrenten a más situaciones de violencia.

La Ley de Acceso incluye y define los tipos y las modalidades de la violencia de género, los tipos de violencia son: la física, la sexual, la psicológica, la económica, y la patrimonial; mientras que las modalidades de violencia se clasifican de acuerdo al lugar o ámbito en que ocurren: familiar, de la comunidad, laboral, educativa, institucional y, finalmente, la feminicida, la cual incluye a las violencias que pueden culminar en el asesinato de una mujer u otras formas de muerte violenta.

Posteriormente, en 2009 se creó la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con el objetivo de coordinar las acciones encaminadas a la prevención y disminución de las violencias contra las mujeres, entre ellas, la Alerta de Violencia de Género. Cabe señalar que la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, mencionada anteriormente, fue la que evolucionó y se transformó en la Conavim, un órgano encargado de realizar acciones contra la violencia ya no sólo en un estado sino en el país entero.

La creación de la Conavim representa: 1) una medida para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en la materia; 2) ser la institución que asume las obligaciones y compromisos institucionales ya adquiridos por la entonces Comisión para Ciudad Juárez; y 3) ser la instancia encargada de diseñar la política integral y transversal para atender la violencia contra las mujeres, coordinar sus acciones en los tres órdenes de gobierno y ejercer atribuciones en materia de seguimiento y evaluación de la política nacional. (Conavim, 2011:18)

A partir de 2009, la Conavim se propuso dos ejes de trabajo: el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia y el cambio cultural que fomente una cultura de respeto. Para ello, impulsó la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres, para atender a las víctimas de violencia, “estos centros reúnen al Poder Judicial, a las unidades especializadas de las procuradurías, a instancias gubernamentales y organizaciones civiles que brindan servicios de manera coordinada, con perspectiva de género y bajo un mismo techo que dan respuesta a todas las necesidades de las mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos, a fin de facilitar su acceso a la justicia.”²² (Ibídem: 26)

La Conavim impulsó también la obligación de los estados de acatar la Reforma Constitucional de 2008, la cual mandata “la instauración de un solo código de procedimientos penales para todo el país” (Ontiveros, 2016: 686), donde se pasa de la justicia retributiva (que tenía al castigo como única solución al problema penal) a la justicia restaurativa (que encierra varias soluciones al problema penal), donde las penas son sólo una de las varias formas de solucionar el problema, pues se considera a otras como los acuerdos de reparación del daño y los criterios de oportunidad.

En lo que compete a los derechos de las mujeres como víctimas, la Reforma de 2008, junto con la Ley Nacional de Víctimas, consideran que las víctimas son objeto de atención por el daño sufrido ante el delito, asimismo, la víctima es la receptora de la reparación del daño, puede solicitar directamente la aplicación de medidas cautelares en su favor y puede verificar las decisiones del fiscal e incluso oponerse a éstas, cuando antes de la Reforma de 2008 la figura de la víctima desaparecía a lo largo del proceso penal. (Aguilar, 2016)

Posteriormente, en abril de 2012, el artículo 325 del Código Penal Federal tipificó al feminicidio como un delito, resultado de las recomendaciones realizadas por la CEDAW en 2006 donde se insta al Estado Mexicano a incluir al feminicidio en el Código Penal como un delito; y de las Observaciones al Quinto Informe Periódico del Estado mexicano sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde se recomienda a nuestro país incluir al feminicidio en la legislación federal y estatal.

²² “Así, les ofrecen la posibilidad de interponer una denuncia; solicitar un divorcio o pensión alimenticia; acudir a terapias grupales o individuales, tomar cursos de alfabetización jurídica para que puedan tomar decisiones informadas en caso de iniciar una demanda o procesos judiciales; la aplicación de la norma oficial 046 para que reciban la anticoncepción de emergencia en casos de violación sexual; acceso a servicios de salud; tramitar créditos para proyectos productivos o subsidios que manejan los gobiernos estatales, todo esto dentro del mismo inmueble.” (Ibídem: 27)

Dos años más tarde, en 2014, se promulgó el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual pretende armonizar los criterios judiciales en todo el territorio mexicano, y contiene diversas disposiciones en beneficio de las mujeres, como, por ejemplo, los derechos que tienen como víctimas y las obligaciones que tienen las autoridades hacia ellas.

En ese mismo año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) presentó el "Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género: Haciendo realidad el derecho a la igualdad", el cual tiene por objetivo orientar el actuar de los jueces para evitar que éstos incurran en discriminación, así como también en violaciones a Derechos Humanos durante los procesos de impartición de justicia, es decir, no sólo se trata de un tema penal sino de protección a los derechos humanos de las mujeres. Este protocolo atiende a las medidas de reparación del daño dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al caso del Campo Algodonero.

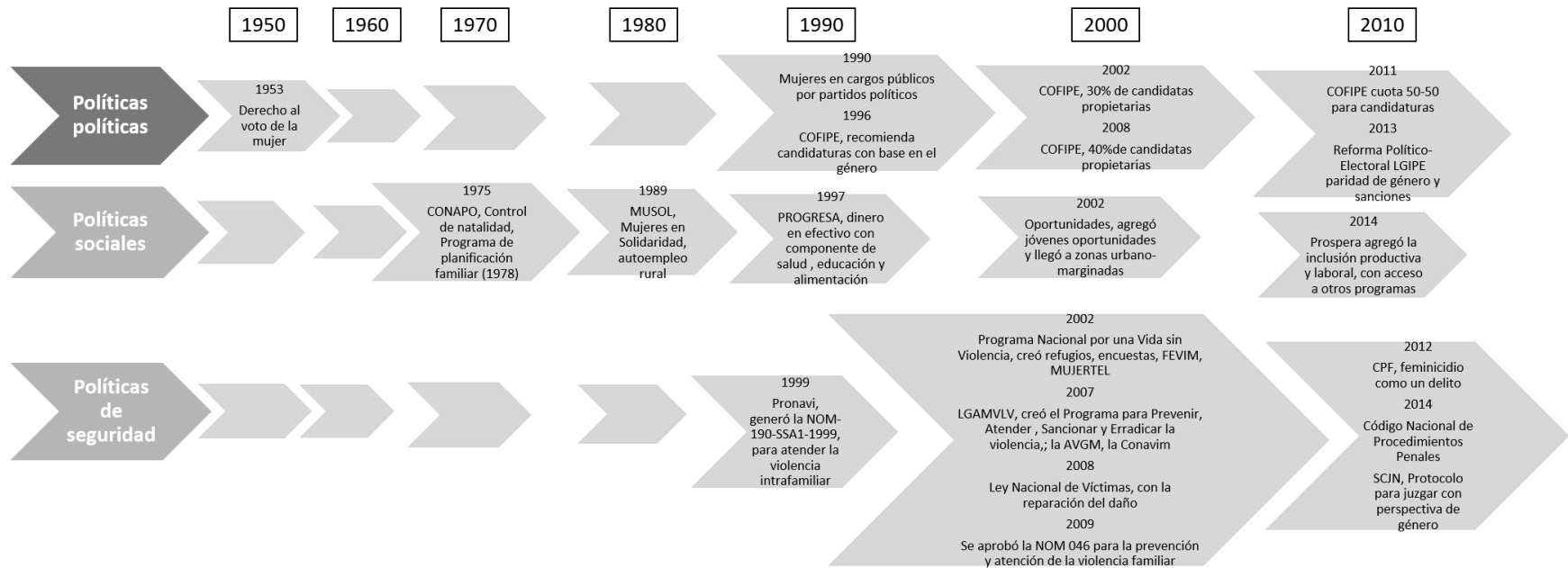
Respecto al delito de feminicidio, a nivel estatal existe discordancia en los Códigos Penales locales sobre lo que se considera como feminicidio, pues hasta la fecha los estados no están obligados a seguir fielmente la normativa federal, sino que tienen la libertad de tipificar el delito como ellos consideren pertinente.

Actualmente, en la Cámara de Diputados se encuentra a discusión la creación de un Código Penal Único, a efecto de homologar en los códigos penales estatales tanto los delitos como las sentencias. Sin embargo, se trata de una propuesta que se ha discutido desde el siglo pasado y que con el Pacto por México volvió a ser tema de discusión, sin que hasta la fecha se haya llegado a acuerdos, debido a que posiciones contrarias argumentan que se estaría violando el sistema federalista y se desconocerían las particularidades que posee cada entidad en torno a los delitos que más se cometen en su territorio.

Como podemos observar, la mayoría de las acciones de seguridad para las mujeres que corresponden no sólo a la esfera privada sino también a la pública están contenidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de ahí la importancia de esa normativa para efecto de la presente investigación.

Entonces, tenemos que desde la década de los 50 hasta la fecha se han desarrollado acciones que tienen por objeto garantizar los derechos sociales, políticos y de seguridad de las mujeres, primero en el ámbito privado y después en el espacio público, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 2.3: Acciones para garantizar los derechos políticos, sociales y de seguridad de las mujeres



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las políticas de seguridad se puede apreciar que es en la primera década del 2000, de 2002 a 2008, cuando se realiza una mayor cantidad de leyes, programas y acciones para atender la seguridad de las mujeres, y ahora es el momento en el que se cuestionan los resultados de esas acciones que ya llevan implementadas más de una década.

Sin embargo, cabe destacar que, respecto a las políticas de seguridad de las mujeres, hasta la fecha se carece de una evaluación externa del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con lo que se cuenta es con diagnósticos y/o informes de actividades del Sistema para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, realizados por las propias dependencias encargadas de su ejecución.

En materia de género, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sólo ha evaluado el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD)²³, a cargo del Inmujeres; y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF), a cargo de la Sedesol.

En el caso de la Alerta de Violencia de Género, el mecanismo a nivel nacional sólo ha sido evaluado en una ocasión, se trata de la “Evaluación del Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) de México”, realizada en 2018 por EUROsociAL+²⁴, a petición del Instituto Nacional de las Mujeres, con el objetivo de conocer el funcionamiento de dicho mecanismo.

Entre los resultados de la evaluación se encontró que “la AVGM se apartó de sus objetivos y naturaleza iniciales: de un mecanismo destinado a impulsar acciones gubernamentales de emergencia, la AVGM ha asumido un rol mucho más amplio, al volverse una herramienta para generar políticas públicas integrales de prevención de la violencia contra las mujeres y de fomento de la igualdad de género. Suplanta así otros mecanismos previstos en la LGAMVLV, proponiendo medidas generales y estructurales.” (EUROsociAL+, 2018: 59).

²³ Y dentro de éste, el Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género y el Programa Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres.

²⁴ De acuerdo con su página de internet, EUROsociAL+ es “un programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina, que busca contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, así como al fortalecimiento institucional, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, focalizando su acción en las áreas de género, gobernanza y políticas sociales” (ver en https://eurosoci.al.eu/files/2017-09/Dossier%20Presentacion%20EUROsociAL_ES.pdf)

Asimismo, señala que “la AVGM ha generado una mejor movilización institucional, financiera y técnica por parte de algunas entidades federativas y de la Federación. Sin embargo, está claro que la inversión presupuestal, institucional, técnica y humana necesaria para ofrecer una respuesta adecuada rebasa todavía las capacidades actuales tanto de las entidades federales implicadas como de las entidades federativas.” (EUROsociAL+, 2018:60)

No obstante, el hecho de que haya sido el Inmujeres quien haya solicitado la evaluación, cuestiona la imparcialidad de la misma, situación que no sucede, por ejemplo, en los casos en los que la evaluación es solicitada por un Consejo de Evaluación, un organismo descentralizado de la administración pública, con autonomía presupuestaria.

Además de la evaluación realizada por EUROsociAL+, se encuentra el “Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres”, realizado por la CNDH en 2017, el cual es una suerte de informe sobre su participación en el mecanismo, pero no se trata de una evaluación en sí misma.

Como podemos observar, hasta el momento, en México no existen evaluaciones externas (realizadas por mexicanos) de la política, programa o estrategia que se derive de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ello a pesar de que el artículo 8 del Reglamento de la Ley estipula que:

La evaluación de los Modelos se llevará a cabo de manera anual, para lo cual la Secretaría Ejecutiva podrá apoyarse en instituciones externas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia en la materia y reconocido prestigio profesional. Dicha evaluación incluirá:

- I. Los recursos utilizados en la ejecución de los Modelos;
- II. El estudio de la factibilidad, la viabilidad y la efectividad del Modelo;
- III. El cumplimiento de los procesos del Modelo respectivo;
- IV. La medición del impacto en la población beneficiaria, y
- V. La aplicación y cumplimiento de la normativa respectiva.

Entonces, a pesar de que la normatividad establece la necesidad de realizar evaluaciones, éstas no se han llevado a cabo y aun así se busca modificar la Ley con respecto a la Alerta de Violencia de Género, dada la ineficacia que ha demostrado al no reducir los feminicidios en los estados donde fue declarada. Pero quizá es necesaria una evaluación previa o un análisis que dé cuenta de los aciertos y fracasos, para poder ubicar, con mayor precisión, en qué está fallando.

CAPÍTULO 3: ¿CÓMO ANALIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE MORELOS?

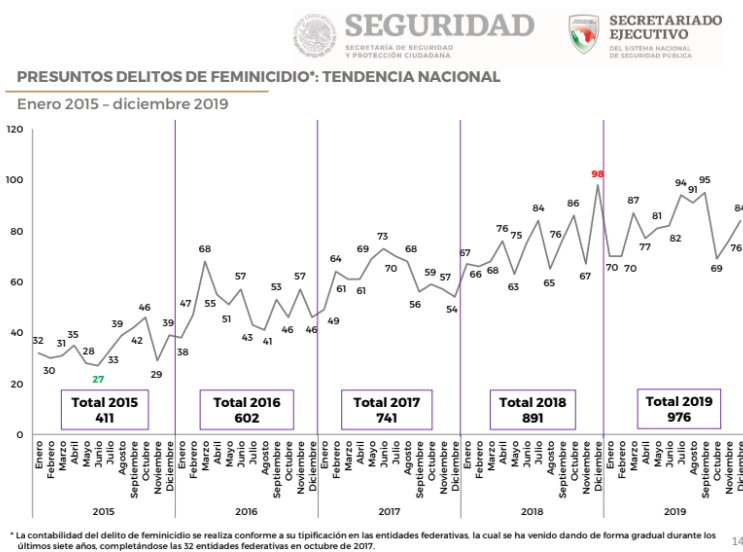
Introducción

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) es un mecanismo de emergencia, diseñado por el gobierno mexicano para solucionar el problema de la violencia feminicida en México. Dicho mecanismo se encuentra estipulado en el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, donde se le define como “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad” (México, 2018: 38).

Sin embargo, a pesar de que las primeras Alertas de Violencia de Género fueron declaradas en 2015 en el Estado de México y en el estado de Morelos, los feminicidios, entendidos estos como los asesinatos violentos de mujeres por razones de género, no sólo se han mantenido, sino que van al alza.

De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), los feminicidios en México han incrementado hasta 137 por ciento al pasar de 411 feminicidios cometidos en 2015 a 976 registrados en 2019 (Gráfico. 3.1)

Gráfico 3.1: Presuntos delitos de Feminicidio a nivel nacional



Fuente: Informe sobre violencia contra las mujeres: Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

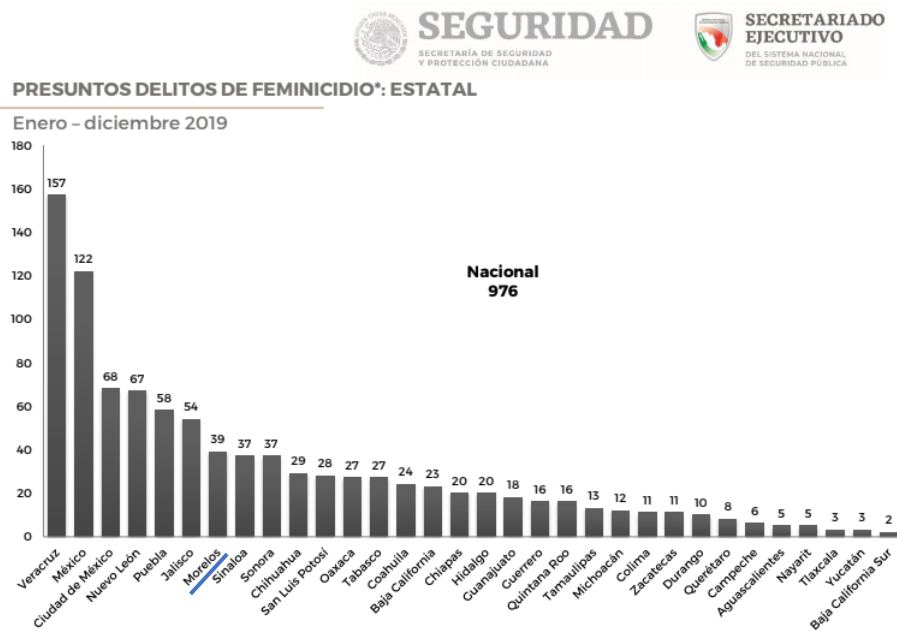
Lo anterior da cuenta del problema de incremento de feminicidios en el territorio mexicano, el cual puede ser mayor si se considera que no todos los asesinatos de mujeres son catalogados como feminicidios, algunos son registrados como homicidios dolosos o incluso como suicidios, pues de acuerdo con la propia Fiscalía General de la República, en México sólo uno de cada cinco asesinatos de mujeres es clasificado como feminicidio, ya que en los otros no se pueden acreditar las razones de género (necesarias para catalogarlo como delito de feminicidio)²⁵.

Cuando las razones de género no se pueden acreditar, el asesinato se considera como homicidio y así se cataloga y juzga, es por ello que las organizaciones feministas señalan que existen más feminicidios de los registrados por fuentes oficiales.

Ahora bien, respecto al caso específico de Morelos, que es el que nos ocupa en la presente investigación, datos del mismo Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ubican a Morelos en el lugar número 7 respecto a la incidencia de feminicidios, con 39 feminicidios acaecidos en 2019 (Gráfico 3.2), sin embargo, si se considera la tasa de feminicidios por cada 100 mil mujeres, Morelos se ubica en el primer lugar (Gráfico 3.3), superando en más del doble (3.74) la media nacional (1.51), como se observa en las siguientes gráficas.

²⁵ Ver capítulo 4.

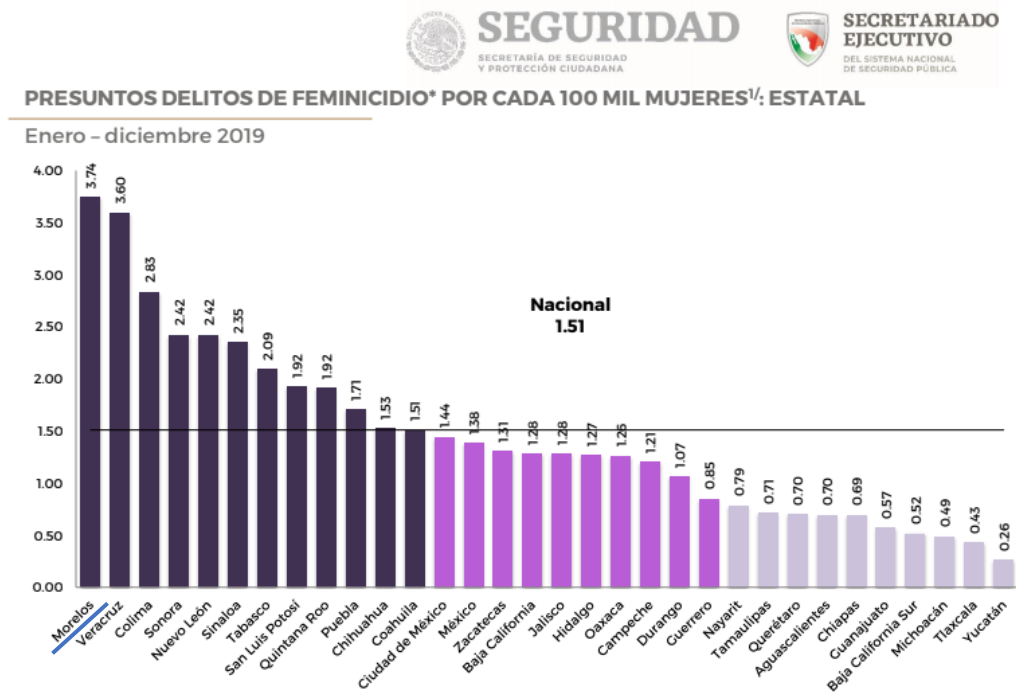
Gráfico 3.2: Número de feminicidios por entidad federativa



* La contabilidad del delito de feminicidio se realiza conforme a su tipificación en las entidades federativas, la cual se ha venido dando de forma gradual durante los últimos siete años, completándose las 32 entidades federativas en octubre de 2017. 15

Fuente: Informe sobre violencia contra las mujeres: Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfico 3.3: Tasa de feminicidios, por cada 100 mil mujeres, por entidad federativa.



^{1/} Para su cálculo se utilizó la actualización de las proyecciones de población para los años 2016 a 2050 que publicó CONAPO en agosto de 2019. * La contabilidad del delito de feminicidio se realiza conforme a su tipificación en las entidades federativas, la cual se ha venido dando de forma gradual durante los últimos siete años, completándose las 32 entidades federativas en octubre de 2017. 16

Fuente: Informe sobre violencia contra las mujeres: Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A partir de lo anterior podemos señalar que los feminicidios se han incrementado a nivel nacional y Morelos es uno de los estados donde continúa la presencia e incremento de feminicidios, a pesar de la implementación de la Alerta de Violencia de Género, esa es una de las razones por las que se optó por estudiar la Alerta en esta entidad federativa.

Otras de las razones por las cuales se elige a Morelos como el estudio de caso es que es uno de los estados con pocos estudios sobre la implementación de la Alerta de Género, a pesar de ser la segunda Alerta de Violencia de Género en ser declarada, después del Estado de México, en 2015.

Después de una revisión sobre los estudios que se han realizado en el estado de Morelos acerca de la Alerta de Violencia de Género, se encontró una tesis que presentó María Antonieta Moreno Monroy para adquirir el grado de Maestra en Administración y Políticas Públicas del CIDE, en el año 2016, la cual se titula *Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres La traducción del mandato normativo en acciones de Política Pública: El caso de Morelos*, la cual aborda el momento de solicitud y declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el estado.

Asimismo, durante un ciclo de ponencias que lideró el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), de la UNAM, en 2017, Daniela Cerva presentó una ponencia titulada *Alerta de Violencia de Género como política pública: El caso del estado de Morelos*, donde nuevamente se abordaron las etapas de solicitud y de declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el estado.

Sin embargo, se trata de dos estudios de tipo académico que informan sobre el proceso de solicitud y declaratoria de Alerta de Violencia de Género, es decir, se ubican en la etapa de diseño de la Alerta de Violencia de Género para Morelos, sin trasladarse a la implementación de la misma. A ello se suma el hecho de que se trata de estudios cuyo impacto es reducido, pues las propuestas vertidas en los estudios de caso, no son considerados para la implementación en el estado.

En el caso de estudios realizados por organizaciones, sólo se identificaron aquellos realizados por la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos (CIDHM), organización que solicitó la declaratoria de Alerta en el estado y que se ha encargado de darle seguimiento, pues desde 2015 a la fecha ha presentado cuatro informes que dan cuenta del cumplimiento que el estado ha dado a las medidas que le fueron impuestas por la Secretaría de Gobernación.

En ese sentido, la presente investigación pretende realizar un análisis del diseño de la política, pero a partir de la revisión de la Ley y de sus elementos causales, pero también de la implementación de la Alerta en el estado de Morelos, considerando sus aspectos organizacionales, la complejidad intergubernamental y las capacidades institucionales que poseen en cada nivel de gobierno.

De ahí la importancia de realizar este estudio, no solo por la alta tasa de feminicidios ocurridos en la entidad, sino por el reducido número de estudios sobre la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, pese a que es una entidad que cuenta con más de cuatro años de implementación de la Alerta, lo que ofrece material suficiente para analizarla.

3.1 Preguntas al caso de estudio

Dada la problemática de incremento de feminicidios en el estado de Morelos y la baja incidencia de la eficacia de las estrategias propuestas para resolver la problemática, considero que existen problemas de implementación de la Alerta de Violencia de Género que impiden disminuir los feminicidios en el territorio donde se implementa, de ahí que la pregunta de investigación que rige esta investigación es:

¿Cuáles son los factores legales y procedimentales que influyen de manera negativa en el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar el problema de los feminicidios en el estado de Morelos?

De esa pregunta central se derivan dos preguntas secundarias con sus respectivas hipótesis:

¿Cuáles son los factores legales que influyen de manera negativa en el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar el problema de los feminicidios en el estado de Morelos?

Hipótesis: La falta en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de una teoría causal válida que explique el problema de los feminicidios; la falta de objetivos precisos y jerarquizados en la ley y su reglamento para implementar la Alerta; la ausencia en la Ley y su reglamento de mecanismos que permitan la cooperación de la sociedad civil en cada una de las etapas del proceso de implementación de la Alerta; así como la falta en los instrumentos legales de medidas preventivas y una reparación integral del daño para las víctimas directas e indirectas, han influido de manera negativa en la implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar el problema de los feminicidios en el estado de Morelos.

¿Cuáles son los factores procedimentales que influyen de manera negativa en el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar el problema de los feminicidios en el estado de Morelos?

Hipótesis: Una coordinación intergubernamental débil, la falta de autoridad para intervenir y vigilar el proceso de implementación, y recursos humanos y económicos insuficientes, influyen de manera negativa en el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar el problema de los feminicidios en el estado de Morelos.

A partir de las preguntas de investigación planteadas anteriormente, identifiqué como mi unidad de análisis la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, lo que me remitió a la literatura sobre implementación de políticas públicas para ubicar en ella esos factores legales y procedimentales.

3.2 Procedimiento metodológico

Para analizar la implementación de una estrategia de gobierno existen, en la literatura de políticas públicas, un conjunto de teorías y modelos que nos ayudan a identificar y analizar diversos elementos que se encuentran presentes durante la implementación, tales como los actores y sus posiciones, los procesos de trabajo, las reglas institucionales y las reglas en uso, la estructura organizacional, las rutinas, entre otros; sin embargo, es preciso señalar que cada modelo es aplicable para políticas públicas específicas.

Algunos modelos ponen el énfasis en el control jerárquico que se ejerce en las organizaciones para que implementen un conjunto de disposiciones que se originaron desde la cúspide del poder político. Otros, se enfocan en el estudio de las rutinas de la organización durante la implementación de una política y en cómo modificarlas para lograr los resultados esperados. Algunos más, encuentran en el conflicto y la negociación, dos elementos relevantes para el estudio de la implementación, los cuales en algunos casos pueden ser más importantes que el propio diseño, el control y las rutinas que existan.

Así pues, algunos autores resultan más adecuados para políticas cuya implementación es de arriba hacia abajo²⁶, como Pressman y Wildavsky, Van Meter

²⁶ Los modelos de arriba hacia abajo se caracterizan por que la implementación se desarrolla en una organización u organizaciones con una estructura jerárquica bien definida, donde los superiores elaboran el plan y los niveles inferiores se encargan de implementarlo, es decir, el modelo inicia con

y Van Horn, Bardach, Sabatier y Mazmanian y Hogwood y Gunn; y otros para políticas de abajo hacia arriba²⁷ como Lipsky, Hjern y Barret y Fudge.

Sin embargo, es necesario aclarar que los modelos no son excluyentes entre sí, sino que se pueden combinar para analizar distintos factores presentes en la implementación de las políticas.²⁸ Ante esta aclaración, yo recurrí a lo que señalan Rein y Rabinovitz (1993) y Elmore (1993), acerca de que existen, en general, tres imperativos que condicionan el proceso de implementación:

- Imperativo organizacional y burocrático: En el que se señala que si existe fracaso de las políticas públicas se debe a las rutinas y falta de compromiso de los burócratas y el personal operativo, así como a la falta de incentivos y castigos para cumplir con la normatividad establecida.
- Imperativo de conflicto y negociación: Que destaca el componente de negociación para la implementación de las políticas públicas, donde distintos actores tienen distintos intereses en torno a una tarea común.
- Imperativo racional-legal: Donde se privilegia el factor legal y se sostiene que las variables legales condicionan el proceso de implementación. Entonces, si existe fracaso en la implementación se debe a políticas mal definidas y responsabilidades mal asignadas.

Fue a partir de esos imperativos que identifiqué que los factores legales de mi pregunta de investigación los puedo encontrar en el imperativo racional-legal (aunque cabe aclarar que de este imperativo sólo retomo lo legal y no lo racional), y que los factores procedimentales los puedo identificar a partir de los imperativos organizacional-burocrático y de conflicto y negociación.

Considerando que en este caso la Alerta se deriva de una Ley, recurrí a Sabatier y Mazmanian (2000) para construir mis factores legales, pues los autores sostienen que, si la política se deriva de una Ley, la Ley estructura el proceso de implementación al indicar los problemas a enfrentar y los objetivos a alcanzar, que finalmente son directrices del proceso de implementación. Asimismo, si la política

una decisión política inicial que los subordinados van a seguir mediante mecanismos de control, negociación, acatamiento y/o adaptación.

²⁷ Los modelos de abajo hacia arriba se caracterizan por la atención que prestan a los burócratas a nivel de calle, es decir, a aquellos que se encargan de implementar la política y tener contacto directo con los beneficiarios. Sostienen que estos burócratas tienen autonomía y discrecionalidad, a tal grado que pueden decidir cómo implementar e incluso adaptar la política de acuerdo con los recursos con que cuenten y los dispositivos que inventen para hacer frente a las presiones que se les presenten.

²⁸ Empero, hay que tener presente que los modelos, marcos o teorías que utilicemos, ya sean descriptivos, normativos y/o prescriptivos, no reflejan la realidad a cabalidad, sino son una simplificación de ésta.

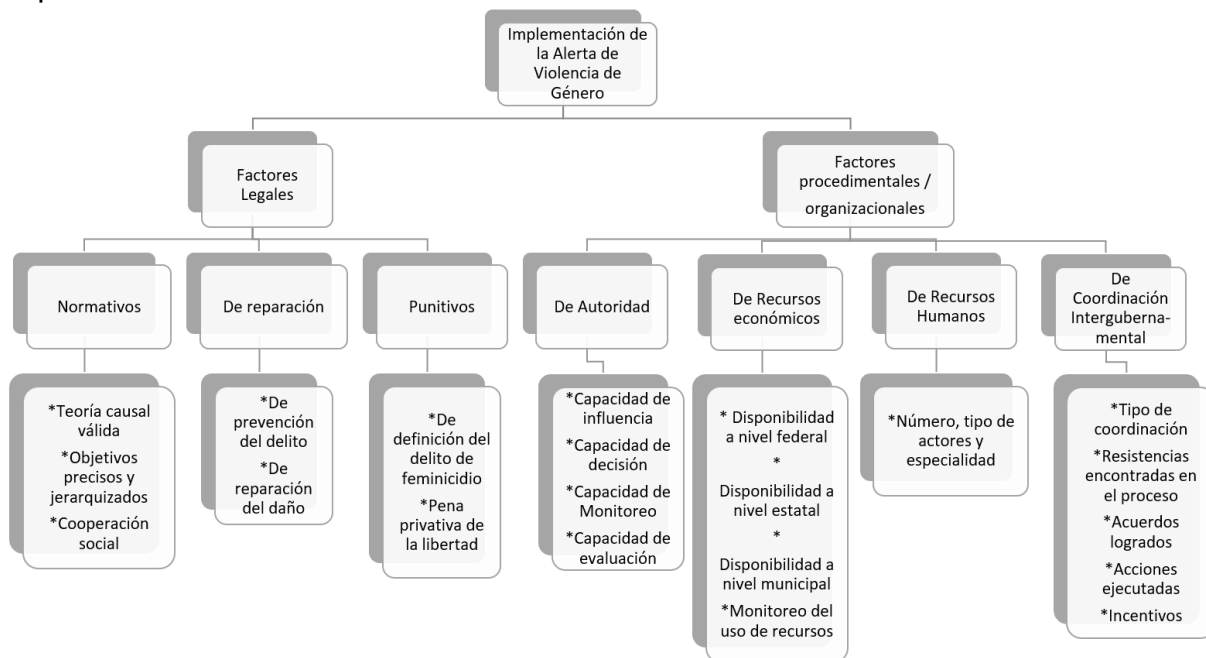
tiene como base la Ley, en ésta se especifican las instituciones responsables, los objetivos precisos y jerarquizados, así como los incentivos y las sanciones que aseguren el actuar de las entidades responsables.

Si bien retomo el modelo de Sabatier y Mazmanian (2000) para los factores legales, ese modelo lo complemento con otros factores que me permiten ubicar atributos de reparación y punitivos propios del caso de estudio a partir de literatura en Derecho Penal (Ver capítulo 1) y, para el caso de los factores procedimentales, retomo algunas variables de Sabatier y Mazmanian, como los recursos económicos, la jerarquía, las sanciones y los incentivos²⁹, pero agrego otras que me permitieron evaluar la capacidad institucional de las instancias encargadas de la implementación, ello a partir de la literatura de Angélica Rosas (2015).

La propuesta metodológica de Angélica Rosas (2015) consiste en descomponer los conceptos a analizar en factores, atributos y dimensiones y, dado que mi objeto de estudio es la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, sostengo que la implementación resulta de la interacción de factores legales y factores procedimentales. En este caso ubico tres factores legales: normativos, de reparación y punitivos; y cuatro factores procedimentales: de autoridad, de coordinación intergubernamental, de recursos humanos y de recursos económicos, cada uno con sus respectivos atributos como se muestra en los siguientes gráficos:

²⁹ Ver capítulo 1

Gráfico 3.4: Esquema del procedimiento metodológico para analizar la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos.



Fuente: Elaboración propia

Los factores legales con sus respectivos atributos a analizar se precisan en la siguiente tabla:

Tabla 3.1: Factores legales

Factores Legales	Atributos	Descripción	Imperativo (Dimensión)	Fuentes de Información
Son aquellos estatutos comprendidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, así como el Código Penal Federal, que regulan la implementación de la Alerta de Violencia de Género.	Teoría causal válida	La solución al problema de los feminicidios mediante la acción gubernamental considera las principales causas de asesinatos violentos de mujeres: violencia intrafamiliar, violencia comunitaria, crimen organizado.	Legal	LGAMVLV, Reglamento, Código Penal Federal y sus homólogos estatales
	Objetivos normativos precisos y jerarquizados	Los objetivos de la Alerta planteados en la Ley son claros y priorizan las acciones a realizar para atender el problema de los feminicidios.	Legal	LGAMVLV, Reglamento y sus homólogos estatales
	Cooperación social	La ley establece la cooperación de la sociedad civil como un elemento importante para colaborar en cada una de las etapas del proceso de implementación de la Alerta.	Legal	LGAMVLV, Reglamento y sus homólogas estatales

De reparación Son aquellos estatutos legales que implican medidas en libertad para los infractores (quienes cometen la agresión contra la mujer), y que también establecen las acciones por parte del gobierno para reparar el daño a las víctimas directas e indirectas.	Medidas preventivas	La ley establece medidas laborales, educativas y/o médicas que tiene que cumplir el infractor para que éste pueda modificar sus patrones de comportamiento basados en estereotipos de hombres y mujeres, y con ello evitar su reincursión en la comisión de la agresión.	Legal	LGAMVLV, Reglamento, Código Penal federal y sus homólogos estatales.
	Medidas de reparación integral del daño	La Ley establece como obligación del gobierno las medidas de reparación integral del daño para las víctimas directas e indirectas: Remuneración económica Atención médica Atención psicológica Acciones de política pública para la no repetición del delito.	Legal	LGAMVLV, Reglamento, Código Penal federal y sus homólogos.
Punitivos Son aquellos estatutos legales que definen el delito de feminicidio y que implican penas contra la libertad, hacia los infractores.	De definición del delito de feminicidio	Los códigos penales federal y estatal establecen una definición clara de los elementos que conforman el cuerpo del delito de feminicidio, que permita clasificarlo como tal.	Legal	Código Penal federal y su homólogo estatal.
	Pena privativa de la libertad	Los códigos penales federal y estatal establecen los años de prisión a los que son sujetos quienes asesinen a las mujeres por razón de género.	Legal	Código Penal federal y su homólogo estatal.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de Implementación de la política pública: Un marco de análisis, de Sabatier y Mazmanian (Reglamentario) y a partir del texto Derecho Penal 1, de López Guardiola (Punitivo y Sancionatorio).

Considerando que Ley por sí misma no es suficiente, pues el hecho de que se establezcan mandatos en la norma no necesariamente significa que se lleven a cabo, decidí complementar el análisis legal con un análisis de los procedimientos que se derivan de esa ley y que se ubican en el marco organizacional. Para ello se propone analizar los siguientes factores procedimentales:

Tabla 3.2: Factores procedimentales

Factores Procedimentales	Atributos	Descripción	Imperativo (Dimensión)	Fuente de información
De Autoridad La capacidad de las distintas	Capacidad de influencia	Capacidad de los actores participantes para poder influir en el proceso de implementación de la Alerta.	Organizacional-burocrático	Entrevistas semiestructuradas con actores del

autoridades de intervenir y vigilar las etapas del proceso de implementación de la Alerta.	Capacidad de decisión	Capacidad de los actores participantes para poder decidir sobre la ejecución del proceso de implementación de la Alerta.	Organizacional-burocrático	Grupo Interinstitucional Multidisciplinario (GIM)
	Capacidad de Monitoreo	Capacidad de los actores participantes de poder vigilar el proceso de implementación de la Alerta en cada una de sus etapas.	Organizacional-burocrático	
	Capacidad de evaluación	Capacidad de los actores participantes de poder evaluar el proceso de implementación de la Alerta en cada una de sus etapas.	Organizacional-burocrático	
De Recursos económicos Disponibilidad, monitoreo y evaluación de los recursos económicos y de las acciones específicas para la Alerta.	Disponibilidad de recursos a nivel federal	Recursos económicos nacionales disponibles para acciones específicas derivadas de la Alerta.	Organizacional-burocrático	Solicitud de información a Conavim y Congreso de Morelos.
	Disponibilidad de recursos a nivel estatal	Recursos económicos estatales disponibles para acciones específicas derivadas de la Alerta.	Organizacional-burocrático	
	Disponibilidad de recursos a nivel municipal	Recursos económicos municipales disponibles para acciones específicas derivadas de la Alerta.	Organizacional-burocrático	
	Monitoreo del uso de recursos a nivel federal	Actores encargados del monitoreo de los recursos nacionales con base en criterios (eficacia, eficiencia, u otros)	Organizacional-burocrático	
	Monitoreo del uso de recursos a nivel estatal	Actores encargados del monitoreo de los recursos estatales con base en criterios (eficacia, eficiencia, u otros)	Organizacional-burocrático	
	Monitoreo del uso de recursos a nivel municipal	Actores encargados del monitoreo de los recursos municipales con base en criterios (eficacia, eficiencia, u otros)	Organizacional-burocrático	
	De Recursos humanos Disponibilidad de personal gubernamental y no gubernamental especializado para implementar la Alerta	Número, tipo de actores y especialidad	Número y tipo de actores dedicados a la implementación de la Alerta (gubernamentales, derechos humanos, academia, sociedad civil), así como la especialidad de cada actor (en género, derechos humanos, políticas públicas, evaluación, etc.), en los ámbitos nacional, estatal y municipal.	

De Coordinación Proceso que permite el encuentro de representantes de diferentes instancias y niveles de gobierno, así como de actores no gubernamentales, a fin de negociar la adopción de decisiones en torno a la implementación de la AVG.	Tipo de Coordinación	Tipo de coordinación vertical u horizontal presente en el proceso de implementación de la Alerta en el estado de Morelos, entre las instancias federales, estatales y municipales.	Organiza- cional- burocrático	Entrevistas semiestructu- radas con actores del Grupo Interinstitucio- nal Multidisciplina- rio, a autoridades municipales y Revisión documental
	Las resistencias encontradas en el proceso	Resistencias y causas de esas resistencias encontradas para la implementación, las cuales permiten el diálogo y la negociación, pero no impiden la implementación.	Conflicto y negocia- ción	
	Los acuerdos logrados	Acuerdos logrados en las reuniones del Grupo de Trabajo (GT) y del Grupo Interinstitucional Multidisciplinario (GIM).	Conflicto y negocia- ción	
	Acciones ejecutadas y duración de las mismas	Tipo de acciones cumplidas por las instancias involucradas y el tiempo de ejecución de cada una de ellas.	Organiza- cional- burocrático	
	Incentivos	Incentivos que tienen los actores involucrados para ejecutar los acuerdos logrados.	Organiza- cional- burocrático	

Fuente: Elaboración propia a partir de las unidades de análisis propuestas por Sabatier y Mazmanian (2000) y la propuesta metodológica de Angélica Rosas (2015).

Es necesario señalar que el estudio de la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos se resume en un análisis de dos dimensiones: una horizontal a partir de la interacción entre factores legales y procedimentales para generar acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de los feminicidios y, otra vertical considerando que la Alerta se implementa a partir de la coordinación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Tabla 3.3: Análisis de la Alerta de Violencia de Género en dos dimensiones: vertical y horizontal

RIGS	Tipo de coordinación	Factores	Factores	Acciones
	Identificar el tipo de interacciones que se genera entre unidades gubernamentales de los diferentes niveles de gobierno, dentro del sistema federal.			
<p>Nivel Federal: En este nivel se ubica la Secretaría de Gobernación y la Conavim, que es un organismo que depende de la Segob.</p> <p>Nivel Estatal: En este nivel se ubican dependencias como el Instituto de las Mujeres del estado de Morelos, la Comisión de Seguridad Pública, la Fiscalía General del Estado, Servicios de Salud Morelos y el DIF estatal. Así como la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos (CIDHM)</p> <p>Nivel Municipal: En este nivel se encuentra el ayuntamiento municipal, la policía municipal, la Instancia de la Mujer y el DIF municipal.</p>	<p>Independiente: en este modelo el gobierno estatal y local trabajan juntos, mientras que la federación se mantiene alejada, sólo en calidad de supervisora. Los rige el principio de autonomía.</p> <p>Interdependiente: en este modelo, los tres niveles de gobierno trabajan de la mano, a partir de la negociación para el logro de intercambios y acuerdos.</p> <p>Dependiente: se trata de un modelo de coordinación jerárquica, característico de los sistemas centralizados, donde el nivel local está supeditado al nivel estatal y éste, a su vez, depende del nivel federal.</p>	Factores Legales	Factores procedimentales presentes en cada nivel de gobierno.	Acciones de Prevención Atención Sanción Erradicación en cada nivel de gobierno
	Concepto de feminicidio y Alerta (es transversal)			

Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura de Deil S. Wrioth

Finalmente, la evaluación de cada uno de los atributos procedimentales se evaluará a partir del empleo de la herramienta de semaforización con números, de tal manera que el cero represente lo deficiente, el uno lo insuficiente, el dos lo mejorable y el tres lo óptimo, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3.5: Semaforización



Fuente: Elaboración propia

Al finalizar el análisis de cada factor, se sumarán los números de los atributos y se calculará el promedio, para asignar una valoración a cada factor, dependiendo del valor que obtenga, como se muestra a continuación:

Tabla 3.4: Ejemplo de valoración de los factores procedimentales presentes en la implementación de la Alerta de Violencia de Género.

Factores Procedimentales		Atributos	Valoración posible de cada atributo
De Autoridad =	+	Capacidad de influencia	0=deficiente
		Capacidad de decisión	1=insuficiente
		Capacidad de Monitoreo	2=mejorable
		Capacidad de evaluación	3=suficiente
		Sumatoria	0=deficiente 0>=4=insuficiente 4>=8=mejorable 8>=12=suficiente
De Recursos	+	Disponibilidad de recursos a nivel federal	0=deficiente
		Disponibilidad de recursos a nivel estatal	1=insuficiente
		Disponibilidad de recursos a nivel municipal	2=mejorable
		Monitoreo del uso de recursos a nivel federal	

económico s=		Monitoreo del uso de recursos a nivel estatal	3=suficiente
		Monitoreo del uso de recursos a nivel municipal	
Sumatoria			0=deficiente 0>=6=insuficiente 6>=12=mejorable 12>=18=suficiente
De Recursos humanos=		Número, tipo de actores y especialidad	0=deficiente 1=insuficiente 2=mejorable 3=suficiente
	No existe sumatoria dado que sólo hay un atributo		
De Coordinación=	+	Tipo de Coordinación	0=deficiente
		Las resistencias encontradas en el proceso	1=insuficiente
		Los acuerdos logrados	2=mejorable
		Acciones ejecutadas y duración de las mismas	3=suficiente
		Incentivos	
Sumatoria			0=deficiente 0>=5=insuficiente 5>=10=mejorable 10>=15=suficiente

Fuente: Elaboración propia

3.3 Recolección de información

Cabe señalar que este proyecto de investigación que es de corte cualitativo y que la recolección de información se realizó mediante tres técnicas: la revisión documental, la solicitud de información y la entrevista semiestructurada. Primero, para conocer los factores legales se realizó una revisión documental de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos, su Reglamento, la Ley de Víctimas del estado de Morelos y el Código Penal local.

Segundo, para identificar los factores procedimentales organizacionales se realizó lo siguiente: a) una **revisión documental** de los escritos publicados por la Conavim correspondientes al procedimiento de implementación de la Alerta en el estado de Morelos, así como de los informes publicados por la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos, que fue la instancia que solicitó la Alerta y que ha monitoreado la implementación de la misma, ello para ubicar algunos de los factores de coordinación; b) **solicitudes de información** a actores nacionales como la Conavim y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; a actores estatales como el Instituto de las Mujeres del estado de Morelos, la Fiscalía General del estado, la Comisión Estatal de Seguridad Pública, el Congreso local; y finalmente a actores municipales como los ayuntamientos y los DIF de los ocho municipios con Alerta de Violencia de Género; todo ello para conocer los factores económicos, de recursos humanos, de coordinación y algunos factores de reparación; y c) la

entrevista semiestructurada³⁰ a integrantes de la CONAVIM y a autoridades municipales que implementan la Alerta en el estado de Morelos, para obtener los factores de autoridad y coordinación.

Tabla 3.4: Actores entrevistados

	Actores	Descripción
Federales	<u>Isella Alvarado Cobarrubias</u> : representante de la Conavim en el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario encargado de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos. (Entrevista realizada el 20 de abril de 2020)	La opinión de la Conavim en esta investigación es necesaria toda vez que se trata de la instancia que supervisa las Alertas de Violencia de Género en los estados.
Municipales	<u>Eréndira Sandoval</u> , titular de la Instancia de la Mujer en el municipio de Temixco, Morelos. (Entrevista realizada el 7 de mayo de 2020)	Para esta investigación, la experiencia del nivel municipal es relevante debido a que en él se encuentran las autoridades de primer contacto con la ciudadanía, en este caso, con las mujeres víctimas de violencia. Las entrevistas se realizaron a las titulares de las Instancias y no a los presidentes municipales, debido a que quienes atienden los casos de violencia hacia la mujer son directamente las titulares de las instancias, y son ellas quienes canalizan los casos a otras dependencias cuando se requiere.
	<u>Maribel Ochoa</u> , titular de la Instancia de la Mujer en el municipio de Emiliano Zapata, Morelos. (Entrevista realizada el 8 de mayo de 2020)	
	<u>Olga Lidia Sarmiento Nicolás</u> , titular de la Instancia de la Mujer en Puente de Ixtla, Morelos. (Entrevista realizada el 8 de mayo de 2020)	

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que, debido a la contingencia sanitaria por la pandemia del Covid 19, no fue posible realizar más entrevistas, ante la negativa de los titulares, por lo que se recurrió a la solicitud de información a las siguientes instancias:

Tabla 3.5: Solicitudes de información realizadas

	Actores	Descripción
Federales	<u>Instituto Nacional de las Mujeres</u> Solicitud realizada el 20 de marzo y respondida el 12 de junio de 2020.	La solicitud de información versó sobre su participación en el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario del estado de Morelos y las acciones realizadas.
	<u>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</u> Solicitud realizada el 20 de marzo	

³⁰ Ver anexo X

Estatales		
	<u>Secretaría de Gobierno</u> Solicitud realizada el 18 de mayo y entregada el 16 de junio de 2020.	La solicitud de información se realizó para conocer el presupuesto federal y estatal destinado a la dependencia para la realización de acciones derivadas de la Alerta de Violencia de Género.
	<u>Comisión Estatal de Seguridad Pública</u> Solicitud realizada el 18 de abril y respondida el 20 de mayo de 2020	La solicitud de información estuvo relacionada con las actividades realizadas desde la Comisión de Seguridad, para atender la Alerta de Violencia de Género, su relación con los municipios y la sociedad civil, y el personal especializado con el que cuentan.
	<u>Servicios de Salud Morelos</u> Solicitud realizada el 25 de mayo y respondida el 16 de junio de 2020.	La solicitud de información responde a la participación del sector salud en la Alerta, sobre todo en la reeducación de los hombres agresores.
Municipales	<u>Instituto de las Mujeres de Cuernavaca</u> Solicitud realizada el 20 de marzo y respondida el 6 de abril de 2020.	La solicitud se realizó para conocer las acciones municipales en el marco de la Alerta de Violencia de Género, así como para conocer el presupuesto destinado a tales fines.
	<u>Instancia de la Mujer en Jiutepec</u> Solicitud realizada el 20 de marzo y respondida el 2 de junio de 2020	
	<u>DIF municipal de Emiliano Zapata</u> Solicitud realizada el 18 de mayo y entregada el 16 de junio de 2020.	La solicitud se realizó para conocer cómo contribuye el DIF municipal en las acciones de Alerta, sobre todo con lo que respecta a la atención de niños huérfanos de madres asesinadas.
	<u>DIF municipal Cuernavaca</u> Solicitud realizada el 18 de mayo y entregada el 16 de junio de 2020.	

Fuente: Elaboración propia

La recolección de información permitió realizar los análisis de los factores legales y procedimentales para finalmente determinar no sólo qué tanto el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género aplicó la ley, sino si ésta sigue siendo efectiva para el contexto de violencia actual que viven las mujeres, y para el contexto organizacional que aplica la Ley, o si es necesario modificarla en lo que respecta al capítulo de la Alerta de Violencia de Género.

3.4 Antecedentes de las políticas de seguridad de las Mujeres en el Estado de Morelos

Previo a la presentación del análisis de los factores legales y procedimentales, me resultó pertinente contextualizar las políticas de seguridad de las mujeres en el estado de Morelos, para ello primero se presenta la incidencia de violencia intrafamiliar y comunitaria en el estado de Morelos y posteriormente los asesinatos violentos de mujeres ocurridos de 2001 a la fecha en esta entidad. En un segundo momento se señalan las acciones que los gobiernos del estado desarrollaron para atender la violencia y que resultaron insuficientes, pues en 2014 se solicitó declarar

la Alerta de Violencia de Género en el estado y en 2015 se declaró en ocho de sus municipios.

a) **Contexto de violencia contra las mujeres en el estado de Morelos**

i. **Violencia intrafamiliar y comunitaria**

Para indagar sobre la violencia familiar y comunitaria en el estado de Morelos se recurrió a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, (ENDIREH), realizada por el INEGI, con apoyo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), sin embargo, es necesario precisar que la primera encuesta se realizó en el año 2003, con el objetivo de recabar información sobre la violencia que sufren las mujeres en México, pero:

La edición 2003 solamente indagó sobre violencia de pareja en mujeres casadas o unidas. En las ediciones posteriores (2006 y 2011), la población objetivo se amplió a todas las mujeres de 15 años y más de edad, y el universo de estudio abarcó otros ámbitos, además del de pareja: escolar, laboral, familiar, comunitario y patrimonial. (Inmujeres, 2014:5)

Asimismo, la encuesta realizada en 2003 no tuvo representatividad estatal, por lo que en este espacio retomamos las encuestas realizadas en 2006, 2011 y 2016. En el caso de los resultados de la ENDIREH 2006, el estado de Morelos se ubicó dentro de las entidades que rebasaron la media nacional (2.3%) de casos de mujeres que padecieron violencia de tipo extrema en el espacio comunitario, con un promedio 3.2%, sólo por debajo de Chihuahua con un 3.8%. (INEGI, 2007)

Cinco años más tarde, en la Encuesta de 2011, Morelos ocupó el décimo lugar de los estados con mayor porcentaje de mujeres casadas o unidas que padecieron violencia por parte de su pareja, con 46.2%. El Estado de México ocupó el primer sitio con 56.7%. Respecto a la violencia comunitaria, en Morelos ésta se ubicó debajo de la media nacional que fue de un 31.8%, con un 29.6% en el estado, señalando que en un 89.4% de los casos, la agresión la comete una persona desconocida.

Esa violencia comunitaria hace referencia al conjunto de agresiones contra la mujer que ocurre en el espacio público, es necesario destacar que, aunque Morelos se ubicó en 2011 por debajo de la media nacional, la entidad superó la media nacional (2.7%) en lo concerniente a la violencia de tipo extrema en el ámbito comunitario, con un 3.1% (INEGI, 2011). Es decir, que, aunque la violencia comunitaria no fue

tan alta, sí lo fue el grado de violencia que se ejerció contra la mujer en el espacio público.

Finalmente, en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de 2016, el estado de Morelos se destaca por superar la media nacional (43.9%) en los incidentes de violencia por parte de la pareja a lo largo de la relación actual o última, con 44.1%. (INEGI, 2016)

Sin embargo, a pesar de que en algunos indicadores el estado de Morelos supera la media nacional, en ningún caso se observa que se supere el 50%, es decir, que más del 50% de las personas entrevistadas haya manifestado padecer violencia de algún tipo, como sí sucede por ejemplo con el Estado de México y la Ciudad de México. Es decir, la violencia de género hacia la mujer no era, por lo menos hasta 2016, tan grave como en otros estados de la república, pero aun así los feminicidios iban en aumento, lo que hace inferir que existen otras causas, además de la violencia de género, que inciden en el alza de los asesinatos violentos de Mujeres en el estado de Morelos, o bien, que las mujeres en Morelos normalizaban la violencia que vivían y no la reconocían como tal.

ii. Asesinatos violentos de mujeres

De acuerdo con el estudio realizado por ONU MUJERES en 2011, denominado *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009*, el estado de Morelos se ubicaba en 2009 en el lugar número 14 de las entidades federativas con presencia de defunciones femeninas con presunción de homicidio, con 23 casos. El estado estaba por debajo de Chihuahua que ocupaba el primer lugar con 212 casos; Baja California y Guerrero con 149; Durango con 53; Sinaloa con 75; Sonora con 62; Tamaulipas con 69; Nayarit con 18; Estado de México con 272; Oaxaca con 67; Michoacán con 74; Colima con 10; y Chiapas con 65. Cabe señalar que el lugar en el que se ubican los diferentes estados del país depende de la tasa de asesinatos por cada 100 mil mujeres, más que del total de éstos, por ello es que, por ejemplo, el Estado de México con 272 asesinatos se ubica en el lugar número 9, pues su tasa de 3.66 es menor a la de Chihuahua que registró una tasa de 12.73. En este caso, la tasa de Morelos fue de 2.68, lo que lo ubicó en el lugar 14.

Datos de la misma fuente muestran que Morelos se ubicó en el lugar número cinco respecto a las violaciones de mujeres, registrando una tasa de 42.95 con 368 casos, una tasa muy superior a la nacional que se ubicó en 27.1 violaciones por cada 100 mil mujeres. Morelos estuvo sólo por debajo de Quintana Roo, Chihuahua, Tabasco y Baja California, estados que, excluyendo a Chihuahua, no se encontraron dentro de los primeros lugares en homicidios de mujeres.

Ahora bien, de acuerdo con datos de la Conavim (2012), obtenidos del Estudio Nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres, señalan que “en el estado de Morelos, entre 2001 y 2010 se presentaron 223 muertes por homicidio en Mujeres... y hubo un incremento de 32.3% de esas muertes entre el inicio y el final del periodo” (Conavim, 2012: 247), pues mientras en 2001 acaecieron 31 homicidios de mujeres, en 2010 la cifra incrementó a 41.

A continuación se presentan tablas que muestran el comportamiento de los asesinatos de mujeres de 2001 a 2010, en los principales municipios del estado de Morelos.

Tabla 3.6: Principales municipios de Morelos con presencia de homicidios de mujeres en el periodo 2001-2010.

2001				2002				2003				2004				2005			
Municipio	n	%	Tasa	Municipio	n	%	Tasa	Municipio	n	%	Tasa	Municipio	n	%	Tasa	Municipio	n	%	Tasa
CUERNAVACA	15	48.4	131.5	CUERNAVACA	4	33.3	33.1	CUAUTLA	3	30.0	63.7	CUERNAVACA	5	27.8	37	CUAUTLA	5	26.3	92.4
YAUTEPEC	4	12.9	196	JIUTEPEC	2	16.7	59.5	CUERNAVACA	3	30.0	23.5	CUAUTLA	3	16.7	59.4	CUERNAVACA	3	15.8	21
TEMIXCO	3	9.7	158.5	ZACATEPEC	2	16.7	159.4	JIUTEPEC	1	10.0	26.7	JIUTEPEC	3	16.7	72.4	JIUTEPEC	3	15.8	65.7
CUAUTLA	2	6.5	49.3	CUAUTLA	1	8.3	22.8	JOJUTLA	1	10.0	49.4	YAUTEPEC	2	11.1	80.5	YAUTEPEC	2	10.5	75.6
EMILIANO ZAPATA	2	6.5	286.3	AYALA	1	8.3	53.2	YAUTEPEC	1	10.0	42.9	YECAPIXTLA	2	11.1	237.1	YECAPIXTLA	2	10.5	211.9
Total	31	83.9		Total	12	83.3		Total	10	90.0		Total	18	83.3		Total	19	78.9	

2006				2007				2008				2009				2010			
Municipio	n	%	Tasa	Municipio	n	%	Tasa	Municipio	n	%	Tasa	Municipio	n	%	Tasa	Municipio	n	%	Tasa
CUERNAVACA	5	17.9	33.9	CUERNAVACA	5	27.8	32.9	JIUTEPEC	5	21.7	94.7	CUAUTLA	5	17.9	79.5	CUERNAVACA	14	34.1	83.9
CUAUTLA	4	14.3	71.1	JOJUTLA	3	16.7	137.4	CUERNAVACA	3	13.0	19.1	CUERNAVACA	4	14.3	24.7	TEMIXCO	6	14.6	171.3
AYALA	3	10.7	133.5	JIUTEPEC	2	11.1	39.7	YAUTEPEC	3	13.0	102.3	TEMIXCO	3	10.7	89.5	CUAUTLA	3	7.3	46
EMILIANO ZAPATA	2	7.1	107.8	MIACATLAN	2	11.1	228.1	CUAUTLA	2	8.7	33	EMILIANO ZAPATA	2	7.1	87.5	JIUTEPEC	3	7.3	51.8
JIUTEPEC	2	7.1	41.7	CUAUTLA	1	5.6	17.1	TEMIXCO	2	8.7	62.3	XOCHITEPEC	1	3.6	59.3	MIACATLAN	3	7.3	325
Total	23	57.1		Total	18	72.2		Total	23	65.2		Total	28	53.6		Total	41	70.7	

Fuente: Estudio Nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres (Conavim, 2012: 246-247)

Es necesario destacar que los municipios donde se presentaba mayor presencia de homicidios de mujeres desde el año 2001 y hasta el 2010, son los mismos que actualmente tienen Alerta de Violencia de Género, con excepción de los municipios de Ayala y Yecapixtla, lo que muestra la persistencia de la violencia de género a lo largo del tiempo.

A diferencia del informe que presentó la Conavim de 2001 a 2010 donde se muestran las muertes de mujeres con presunción de homicidio, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), reporta desde el año 2015 hasta la fecha, la información sobre la incidencia delictiva del fuero común, donde se encuentran datos sobre el número de feminicidios acaecidos en cada

estado del país, es decir, en este medio ya se precisan los asesinatos de mujeres que fueron catalogados como feminicidios.

De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo, en el año 2015 se registraron en el estado de Morelos 15 feminicidios; para el año siguiente, en 2016, el número incrementó al doble con 30 feminicidios; en 2017 los feminicidios disminuyeron en tres al pasar a 27; en 2018 se registraron 28 y en el 2019 se tuvo un total de 39 feminicidios (SESNSP, 2019), lo que ubicó a Morelos en el séptimo lugar por la cantidad de feminicidios ocurridos, y en el primer lugar a nivel nacional por la tasa de feminicidios por cada 100 mil mujeres, que fue de 3.74.

Se trata pues, de una violencia que se hizo presente al menos desde el año 2000 y que 20 años después la problemática continúa e incluso sigue incrementando, lo que hace suponer el fracaso de las políticas de género y de seguridad que el estado ha implementado y que particularmente en los municipios de Cuernavaca, Cuautla, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco, Yautepec y Xochitepec no ha dado resultados.

b) Políticas de seguridad para las mujeres, previas a la declaración de la Alerta

Previo a la declaración de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos en 2015, esta entidad implementó otras medidas para frenar la violencia contra las mujeres, dichas medidas están sustentadas en el artículo 19 de la Constitución del Estado de Morelos, donde se señala que:

La mujer y el varón tienen igualdad de derechos ante la Ley. Los ordenamientos respectivos tutelarán la igualdad de estos derechos y sancionarán cualquier tipo de discriminación o menoscabo producido en relación al género masculino y femenino, a la edad, religión, etnia, condición social, discapacidad, y cualquiera otra que vulnere o dañe la dignidad, la condición y los derechos humanos reconocidos por esta Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados, acuerdos e instrumentos internacionales a los que el país se haya adherido. (Morelos, 2019: 29)

La fracción IV del mismo artículo señala que “- Para garantizar los derechos de la mujer, las leyes establecerán...f) Las sanciones a todo acto de violencia física o moral hacia las mujeres, dentro o fuera del seno familiar; y g) Las medidas de seguridad preventivas y definitivas a favor de las mujeres”. (Morelos, 2019: 34)

Entonces, podemos clasificar las medidas en favor de las mujeres en dos grandes rubros: en medidas para la igualdad y en medidas contra la violencia de género. Respecto a las medidas para la igualdad, éstas cobraron importancia con la creación en 2002 del Instituto de la Mujer para el estado de Morelos. Un año más tarde, en 2003, se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades con Equidad de Género la cual se transformó en el 2009 en la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Mujeres y Hombres en el Estado de Morelos.

Pero fue hasta 2010 cuando la Secretaría de Finanzas y Planeación del gobierno del estado creó el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres cuyo objetivo fue transversalizar la perspectiva de género dentro de la administración pública y trazar acciones encaminadas a disminuir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres.

Es relevante destacar que este programa operó dentro de la Secretaría de Finanzas y Planeación y no en otra instancia de gobierno porque el objetivo era que los presupuestos planeados desde esta entidad, tuvieran una perspectiva de género, así como incluir a las mujeres en la planeación de los presupuestos, para conocer, de primera mano, sus necesidades.

Respecto a la normatividad que tiene por objeto eliminar las formas de violencia hacia la mujer, se creó, en 2007, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, la cual adjudica a la Secretaría de Finanzas y Planeación diseñar la política de prevención, sanción, atención y erradicación de la violencia hacia las mujeres, mediante un presupuesto basado en el género.

Asimismo, el Título Quinto de la Ley referida, en su artículo 43 mandata la creación del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASE), conformado por 14 dependencias del gobierno³¹ para que juntos diseñen ejes de acción para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Derivado del Sistema Estatal, se señala, asimismo, en el artículo 48 de la Ley, la creación del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

³¹ I.- La Secretaría de Gobierno, que lo presidirá; II.- La Secretaría de Hacienda; III.- La Secretaría de Educación; IV.- La Secretaría de Salud; V.- La Comisión Estatal de Seguridad Pública; VI.- La Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas del Estado de Morelos; VII.- La Fiscalía General del Estado de Morelos; VIII.- El Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos, que ocupará la Secretaría Ejecutiva del Sistema; IX.- El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia; X.- La Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo; XI.- La Secretaría de Desarrollo Social; XII.- La Secretaría de Desarrollo Agropecuario; XIII.- El Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal, y XIV.- La Comisión de Igualdad de Género del Congreso del Estado de Morelos.

En ese marco, en el año 2010 el Instituto de las Mujeres local elaboró un Modelo de Atención Único e Interdisciplinario (MAU) para las Dependencias que integran el SEPASE, a fin de establecer criterios únicos y un procedimiento general para la atención primaria que se brinde a mujeres víctimas de violencia en cada una de las entidades que conforman el Sistema, para poder canalizarla a entidades que conforman el segundo y/o el tercer nivel de atención.

Cabe señalar que el primer nivel de atención se refiere a la atención que brindan las 14 dependencias integrantes del SEPASE por medio de llamadas telefónicas o páginas web, para informar, a las mujeres que soliciten apoyo, a dónde deben acudir según lo amerite el caso; mientras que en el segundo nivel de atención ya participa el DIF, el Instituto de la Mujer, la Secretaría de Salud y la Procuraduría locales para realizar trabajo social, valoración médica, psicológica, y brindar orientación jurídica a la mujer agredida y dar seguimiento al caso, cabe señalar que en esta etapa, cada dependencia tiene sus propios protocolos de actuación; finalmente, si la vida de la mujer corre peligro, se recurre al tercer nivel de atención que está formado únicamente por refugios temporales a donde se canaliza a la mujer que así lo requiera.

Cabe destacar que este Modelo de Atención Único, sigue el esquema clásico del sistema de salud, de atención por niveles, donde se monitorea dependiendo de la gravedad de los problemas, pero para poder acceder al tercer nivel de atención es necesario pasar por los niveles previos, lo que dificulta el acceso a los servicios de seguridad de las mujeres. Pareciera que a la violencia contra las mujeres se le tratara como una enfermedad y no como una emergencia que diario viven las mujeres de Morelos.

Es quizá esta demora en la atención, esta serie de pasos que deben seguir las mujeres que sufren violencia, lo que imposibilitó a las políticas de seguridad de las mujeres, tener un mayor efecto y lograr disminuir los asesinatos violentos de mujeres, los cuales continuaron a lo largo del tiempo.

Asimismo, considero que el Modelo de Atención Único carece de una atención para el agresor, pues si bien se tiene una serie de pasos para atender a la mujer agredida, no se contempla la posibilidad de atender y sancionar a la contraparte, a la parte agresiva, lo cual es necesario sobre todo porque no sólo se trata de evitar que una mujer sea asesinada aislándola, sino evitar que se continúen cometiendo más feminicidios al brindar atención y sanción a quienes los provocan.

Si bien, el Instituto de la Mujer, que es la instancia encargada del Modelo de Atención Único, no tiene facultades sancionadoras, sí puede diseñar una estrategia

de seguimiento de casos y ejercer presión en otras instancias para que detengan y sancionen al agresor, sobre todo ahora que el Instituto de la Mujer es un organismo autónomo, lo que lo hace independiente de la administración en turno.

c) Solicitud y declaratoria de la Alerta de Violencia de Género para el estado de Morelos

Las medidas mencionadas anteriormente se establecieron antes de que el 27 de mayo de 2014 la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos A.C. solicitara la declaratoria de Alerta de Violencia de Género para el estado de Morelos debido al incremento de feminicidios en la entidad, pues argumentó que mientras en el año de 2007 se registraron 57 feminicidios, para 2012 el número de éstos se incrementó considerablemente al pasar a 92 feminicidios por año³² (Conavim, 2014). Dicha solicitud fue aceptada el 17 de junio de 2014, conformándose un Grupo de Trabajo para determinar si la declaratoria de Alerta era o no procedente.

El Grupo de Trabajo estuvo compuesto por una integrante de la Conavim, que asumió la Secretaría Técnica; un integrante del Inmujeres que presidió el Grupo de Trabajo; un integrante de la CNDH; dos integrantes académicos, una mujer del INACIPE y un hombre de FLACSO; dos académicos estatales, una mujer y un hombre, ambos del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM; así como una representante estatal del Inmujeres local.

Del 7 de junio de 2014 al 10 de agosto de 2015, el Grupo de Trabajo realizó un diagnóstico sobre la violencia contra la mujer en el estado y asignó acciones a las dependencias locales para lograr disminuir las agresiones contra las mujeres, en específico, los feminicidios. Durante ese tiempo,

El grupo de trabajo celebró cinco sesiones ordinarias y una sesión extraordinaria; realizó dos visitas in situ al estado de Morelos; llevó a cabo 12 entrevistas a víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil, así como a 19 personas encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; realizó un levantamiento de información a todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas y solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local. Adicionalmente, realizó una investigación por iniciativa propia, a partir del análisis de información estadística oficial, fuentes periodísticas

³² Cabe señalar que estos datos son los que presentó la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos AC y que no corresponden sólo a las cifras oficiales, que son menores, sino también a las registradas por organizaciones de la sociedad civil.

nacionales y locales, y estudios y diagnósticos locales, nacionales e internacionales respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad. (Conavim, 2014b:12)

A partir de la información obtenida, el Grupo de Trabajo determinó imponer al estado 15 acciones que debía cumplir a lo largo de seis meses (del 17 de septiembre de 2014 al 17 de marzo de 2015) para que no se le declarara la Alerta en la entidad, en caso de incumplimiento, el Grupo de Trabajo sugeriría a la Conavim declarar la Alerta en el estado o en los municipios con mayor incidencia de feminicidios.

Esas 15 acciones que el Grupo de Trabajo propuso al entonces gobernador del estado, Graco Luis Ramírez Abreu, fueron evaluadas por el mismo Grupo seis meses después, determinando lo siguiente:

- 1) Garantizar que se investiguen y resuelvan con la debida diligencia y en un plazo razonable los casos de feminicidios. Esta medida fue parcialmente cumplida, de acuerdo con la evaluación de las acciones que realizó el Grupo de Trabajo y que está contenida en el Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Morelos.
- 2) Crear programas de capacitación y profesionalización permanentes dirigidos a los servidores públicos. Esta medida también fue parcialmente cumplida.
- 3) Brindar capacitaciones especializadas en materia de protocolos de investigación con perspectiva de género, dirigidas a servidores de procuración de justicia. Esta medida no fue cumplida.
- 4) Institucionalizar los procesos de atención a las mujeres víctimas de violencia en todas las instancias del estado. Esta medida fue parcialmente cumplida.
- 5) Crear un modelo contra la violencia intrafamiliar. Esta medida fue parcialmente cumplida.
- 6) Crear programa estatal contra la violencia de género. Esta medida no fue cumplida.
- 7) Brindar reparación del daño a las víctimas. Esta medida no fue cumplida.
- 8) Articulación entre fiscalías que atienden a mujeres. Esta medida fue parcialmente cumplida.
- 9) Integrar adecuadamente el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. Esta medida fue parcialmente cumplida.
- 10) Dictar las órdenes de protección. Esta medida fue parcialmente cumplida.
- 11) Sensibilizar a los medios de comunicación del estado en materia de género. Esta medida fue parcialmente cumplida.

- 12) Crear modelos de comunicación externos e internos para concientizar en género. Esta medida fue parcialmente cumplida.
- 13) Fortalecer a las instituciones involucradas en la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. Esta medida fue parcialmente cumplida.
- 14) Fortalecer el SEPASE. Esta medida no fue cumplida.
- 15) Designar presupuesto para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Esta medida fue parcialmente cumplida. (Conavim, 2015).

Como se puede apreciar, de las 15 acciones, el Grupo de Trabajo determinó que el estado no cumplió una sola acción a cabalidad, 11 acciones las cumplió parcialmente y cuatro definitivamente no las cumplió, razón por la cual la Alerta de Violencia de Género fue declarada el 10 de agosto de 2015, para ocho municipios del estado: Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Xochitepec y Yautepec.

Al respecto podemos señalar que los estados, Morelos entre ellos, son incapaces de realizar en sólo seis meses, lo que no han realizado en años, y quizá una de las razones por las que no se pueden llevar a cabo las acciones que les propone el Grupo de Trabajo, además del poco tiempo del que disponen, es porque en la coordinación intergubernamental que se genera, predominan actores del nivel federal, participan pocos del nivel estatal (uno gubernamental y dos académicos), pero nadie del nivel municipal, lo cual es contradictorio, pues son estos últimos quienes conocen de las necesidades locales y cómo éstas se pueden resolver. Podemos decir entonces que, al menos en la etapa de declaratoria de Alerta, donde participa el Grupo de Trabajo, existe una excesiva centralización de las medidas, por lo que una recomendación es incluir en el Grupo de Trabajo a más actores estatales y municipales.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LOS FACTORES LEGALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE MORELOS

Introducción

En el presente capítulo se analizan los factores legales que influyen en la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos. Para ello, se retoma la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado (con última reforma al 22 de enero de 2020), su reglamento (reformado al 10 de diciembre de 2014), la Ley de Víctimas del estado de Morelos (con última reforma al 22 de mayo de 2019), así como el Código Penal para el estado de Morelos (con última reforma al 22 de enero de 2020).

La revisión de las leyes, reglamentos y códigos se hace necesario porque, coincido con Sabatier y Mazmanian (2000) en que las leyes son un referente común para los gobernantes y las burocracias y, dado que la implementación es una consecución de decisiones, esas decisiones deben estar tomadas a partir de documentos normativos, por ello es que, en los casos que se hace necesario, también se recurre a otras leyes complementarias como la Ley de Víctimas, así como a la normativa internacional cuando la Ley local hace referencia a ella.

Es necesario señalar que si bien, las leyes son similares para todas las entidades federativas, cada estado puede innovar al contextualizar la ley con sus condiciones locales, asimismo, al momento de implementarla, los organismos encargados pueden continuar innovando³³ al momento de implementación, es decir, tienen la posibilidad de realizar cambios técnicos, administrativos y normativos que, a su vez, provoquen cambios en los procesos decisorios y en los procesos de atención a las mujeres víctimas de violencia pero también, en la atención y sanción para los agresores.

Para este capítulo de análisis de los factores legales se retoma a Sabatier y Mazmanian cuyo modelo de implementación es básicamente de arriba hacia abajo,

³³ En ese sentido, Cabrero (1993:93), propone cuatro niveles de innovación municipal:

- a) Funcional: hacer nuevas tareas, de una nueva manera, nueva combinación de recursos, nuevos sistemas de gestión.
- b) Estructural: nuevas estructuras, formas organizativas, nuevo marco de regulación.
- c) Comportamental: nuevas actitudes, valores y arreglos.
- d) Relacional: nuevas formas de relación, gobiernos municipales-sociedad.

pues se ocupa del control y del cumplimiento efectivo de lo estipulado de manera normativa.³⁴

Si bien retomo el modelo de Sabatier y Mazmanian (2000) para los factores legales, ese modelo lo complemento con otros factores (factores de reparación: medidas preventivas y medidas de reparación del daño; y factores punitivos: de definición del delito de feminicidio y de la pena privativa de la libertad) que me permiten ubicar atributos de reparación y punitivos propios del caso de estudio a partir de literatura en Derecho Penal y, para el caso de los factores procedimentales, retomo algunas variables de Sabatier y Mazmanian pero agrego otras que me permitieron evaluar la capacidad institucional de las instancias encargadas de la implementación, ello a partir de la literatura de Angélica Rosas (2015), un análisis que corresponde al siguiente capítulo.

Entonces, para el caso específico del estudio de los factores legales que se dividen en normativos, de reparación y punitivos, el análisis de la normatividad estatal se hace preciso porque el actuar de la burocracia para implementar la Alerta de Violencia de Género, necesariamente debe sustentarse en la obligatoriedad legal, de ahí que para analizar los factores normativos y de reparación se analizó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos y su Reglamento; mientras que para el estudio de los factores punitivos se recurrió al Código Penal para el estado de Morelos, y se buscó encontrar en ellos si existe una teoría causal válida para la atención al problema de los feminicidios, si los objetivos de la Ley respecto a la Alerta de Violencia de Género son precisos y jerarquizados, si se considera la cooperación social como elemento necesario para la implementación de la Alerta, si existen medidas preventivas de los feminicidios y en qué consisten, si se considera la reparación integral del daño para víctimas indirectas una vez cometido el asesinato, y si se cuenta con una definición clara y operativa de los elementos que conforman el cuerpo del delito de feminicidio.³⁵

³⁴ Sin embargo, para efecto de la investigación en su conjunto se retoma a Elmore (ver capítulo 1), al utilizar los imperativos presentes en el proceso implementación (imperativo racional-legal, organizacional y burocrático y el de conflicto y negociación) como lentes para observar, por un lado, lo que yo denomino factores legales a partir de Sabatier y Mazmanian con el imperativo racional-legal de arriba hacia abajo; y, por el otro, se emplea el modelo abajo hacia arriba con los imperativos organizacional-burocrático y de conflicto y negociación, con lo que yo denomino factores procedimentales/organizacionales, es decir, con el estudio de los procedimientos que se realizan en las organizaciones, los cuales tienen como base lo estipulado en las leyes, pero muchas de las veces, eso se modifica durante su implementación, dependiendo del contexto organizacional y/o del contexto local-territorial.

³⁵ Ver capítulo 3: ¿Cómo analizar la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos?

4.1 Factores normativos

Entendemos como factores normativos aquellos estatutos comprendidos en la normatividad estatal que regulan el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género, ya que sientan las bases sobre las cuales se establece el mecanismo, además de contener un constructo teórico que respalda esas acciones.

De acuerdo con el marco metodológico que guía esta investigación, forman parte de los factores normativos: una teoría causal válida, objetivos precisos y jerarquizados, y, finalmente, la consideración de la participación social en el proceso de implementación.

4.1.1 Teoría causal válida

Para efecto de esta investigación consideramos que la Ley posee una teoría causal válida en tanto la solución al problema de los feminicidios, mediante la acción gubernamental de la Alerta de Violencia de Género, considere atender las principales causas de los asesinatos violentos de mujeres, para, de esa manera, lograr su reducción.

Para ello, se revisó el artículo 4, fracción XXVIII de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos, que define a la Alerta de Violencia contra las Mujeres como “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.” (Morelos, 2020: 14)

En primera instancia, se tiene que lo que busca “enfrentar y erradicar” la Alerta es la violencia feminicida, la cual es ejercida por individuos o por la comunidad, de ahí se hace necesario conocer qué es la violencia feminicida.

El Capítulo V de la Ley, denominado “De la violencia feminicida”, contiene un solo artículo, el 19, el cual define como violencia feminicida “la forma extrema de violencia contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos públicos y privado conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden culminar en Feminicidio.” (Morelos, 2020: 19)

A partir de lo anterior podemos señalar que, primero, la violencia feminicida es una forma extrema de violencia, es decir, no es cualquier tipo de agresión, sino que es extrema y, por ende, representa una violación a los derechos humanos de las mujeres. Además, esta forma extrema de violencia puede suceder en el ámbito

público, es decir, en la comunidad, o en el ámbito privado, con la familia, con la pareja. Sin embargo, esas características son insuficientes para tener una teoría causal, se necesita entonces de una explicación que señale por qué se genera esa forma extrema de violencia dentro o fuera de casa.

Segundo, de la definición de violencia feminicida se interpreta que, para que una agresión contra las mujeres se considere violencia feminicida, debe acreditarse que esas agresiones extremas fueron de tipo misóginas, las cuales si se continúan repitiendo pueden culminar en un feminicidio. Es decir, se atribuye la causa de la extrema violencia dentro o fuera de casa a la violencia misógina.

A lo largo de toda la Ley no se precisa qué se entiende por conducta misógina, sin embargo, “el término misoginia está formado por la raíz griega “miseo”, que significa odiar, y “gyne” cuya traducción sería mujer, y se refiere al odio, rechazo, aversión y desprecio de los hombres hacia las mujeres y, en general, hacia todo lo relacionado con lo femenino” (Ferrer y Bosch, 2000:14).

Tomando en cuenta lo anterior, se puede decir que la Alerta considera que lo que causa los feminicidios son actitudes de odio que se manifiestan en forma de violencia extrema contra las mujeres, entonces se considera que tanto la violencia intrafamiliar como la violencia comunitaria responden a una actitud de odio por parte del perpetrador, por lo tanto, su solución debe buscar terminar con esas actitudes de odio en el territorio donde se declare la Alerta.

Como señala Parsons (2007: 120), “un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. La forma en que se lleva a cabo este proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta”. En este caso, el problema de la violencia feminicida se define como un problema de conductas misóginas que ocurren dentro y fuera del hogar y la Alerta es la estrategia de respuesta para solucionarlo.

En términos generales, podemos señalar que el constructo teórico que respalda la definición del problema y su solución es en gran parte retomado de la teoría feminista, pues la misma Marcela Lagarde señala que “la mera definición, conjuntamente con la alerta de violencia, se constituyen en el primer paso en el combate contra la misoginia criminal que campea, hoy por hoy, en México” y agrega que “Por misoginia se entiende: conductas de odio hacia la mujer y se manifiesta en actos violentos y crueles contra ella por el hecho de ser mujer” (Lagarde, 2007:154), fue Lagarde quien en 2006 lideró la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (véase capítulos 1 y 2) en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, en esa teoría causal que atribuye el problema de los feminicidios a conductas de odio hacia la mujer, advertimos varios problemas: primero, el legislativo de Morelos siguió el efecto espejo para la elaboración de su Ley local de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es decir, se retomó la definición de Alerta de Violencia de Género tal cual se encuentra en la normativa federal (Ver Tabla 4.1), sin contextualizar con las condiciones locales de violencia comunitaria y crimen organizado.

Es necesario destacar que, en la definición de Alerta de Violencia de Género, a estas alturas aún no queda claro cuáles son esas medidas de emergencia porque la ley no las especifica y, ante este vacío en la Ley, se recurre a establecer acciones similares a las mandatadas por el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que establece acciones para erradicar la violencia de tipo estructural, es decir, acciones cuyos resultados se podrán observar a largo plazo y, que por lo tanto, no se trata de acciones de emergencia. Es decir, a pesar de que la Alerta forma parte de la política, la Alerta llega a suplir la política, en lugar de complementarla.

En esta investigación se considera que las acciones de emergencia deben ir encaminadas única y exclusivamente a acciones de seguridad y justicia para las mujeres, sí de prevención, sí de atención, sí de sanción, pero que tengan por objetivo garantizar la seguridad y la justicia hacia las mujeres en un territorio determinado, dejando para el Sistema la tarea de la visibilización y concientización de la violencia de género.

En el caso del concepto de violencia feminicida (Ver Tabla 4.1) éste se retoma casi tal cual está en la normativa federal, con la diferencia de que en la Ley local se elimina de la definición la impunidad social y del Estado como parte de la violencia feminicida, ello resulta cuestionable pues se le resta responsabilidad al Estado en los asuntos de violencia extrema hacia la mujer, aun cuando es sabido que los servidores públicos pueden ser también cómplices de la violencia hacia las mujeres al no brindarles la atención adecuada, revictimizarlas y no dotarlas de la seguridad necesaria para salvaguardar su vida. Incluso después de fallecidas continúan las omisiones al no brindar el acceso a la justicia para las víctimas.

Y esa situación de impunidad no es ajena al estado de Morelos, donde, de acuerdo con Juliana García Quintanilla, fundadora y coordinadora de la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos,

cada vez vemos cómo crece la impunidad, crece la negligencia, crecen las omisiones, y por supuesto con todo esto lo que va siendo es que crece el feminicidio, no hay feminicidas que estén siendo encarcelados, investigados,

no hay atención para disminuir los niveles de violencia, esto no está sucediendo ni con esta administración ni con la anterior³⁶

Por lo cual, resulta problemático que la definición de violencia feminicida carezca de la participación del Estado, como sí sucede en la Ley federal.

Tabla 4.1: Definición de Alerta de Violencia de Género y violencia feminicida en la normativa federal y local

Ley de Acceso federal	Ley de Acceso local
<p>Art. 22.- Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.</p>	<p>Art.4.- Alerta de violencia contra las mujeres.- Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.</p>
<p>Art. 21. Violencia feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar <u>impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.</u></p>	<p>Art. *19.- Violencia feminicida es la forma extrema de violencia contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos públicos y privado conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden culminar en Feminicidio.</p>

Fuente: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos

Además, hay que agregar que como se señaló en el capítulo 3, Morelos ha destacado, al menos a partir del año 2000, por la recurrente violencia comunitaria que sufren las mujeres y la saña con la que se cometen los asesinatos. Es decir, no sólo se presentan asesinatos violentos de mujeres en el hogar, sino también y con gran notoriedad, en el espacio público, situación que debería ser considerada con más relevancia en la teoría causal de la Ley local, para que, de esa manera, las acciones vayan dirigidas en gran medida a combatir la violencia comunitaria.

En ese sentido hay que señalar que, mientras los estados tengan la facultad de redactar sus propias leyes, si bien, siguiendo los estatutos federales, también pueden contextualizarlas para lograr un cambio en el problema público, en los límites culturales, sociales, geográficos y económicos, propios de su región.

³⁶ Declaración otorgada en la conferencia de prensa del día 5 de septiembre de 2019, para dar a conocer el Informe a 4 años de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el Estado de Morelos. Ver en <https://www.proceso.com.mx/598540/pese-a-cuatro-anos-de-alerta-de-genero-en-morelos-los-feminicidios-van-al-alza-alertan>

Un segundo problema que se observa en la teoría causal es que, si se continúa señalando que se asesina por odio a la mujer, esa característica es difícil de probar, más aún cuando los asesinatos se cometen en el espacio público, cuando se desconoce quién perpetró el asesinato, como para tener evidencia de que el agresor en realidad odiaba a su víctima.

Si bien, se argumenta que el odio puede no ser hacia la persona que es asesinada, sino al género femenino, esta causal de odio puede no ser la más afortunada, pues necesariamente lleva a considerar como solución por excelencia a las campañas de concientización para que los hombres cambien sus constructos sociales y ya no odien al género femenino, lo cual, si bien es necesario, tardaría años en lograrse y no responde a una medida inmediata y de emergencia como lo busca la Alerta de Violencia de Género.

Lo anterior es relevante porque siempre que se defina un problema, esa definición necesariamente va a desarrollar vínculos causales entre sus objetivos y la intervención gubernamental.

Dado lo expuesto anteriormente, considero que sería necesario reformar sobre todo la definición de Violencia Femenicida, y propongo lo siguiente: “es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres ejercida por conocidos o desconocidos, en los ámbitos públicos y privados, que puede culminar en Femicidio”, de esta manera, se elimina la palabra misoginia que es difícil de comprobar y se mantienen las características observables de: a) Violencia extrema, b) de que puede ser ejercida por conocidos o desconocidos, c) que puede suceder dentro o fuera de la casa y d) de que dado lo extremo de la violencia, se puede llegar al asesinato de la mujer. En este caso, se agregó la palabra “de género”, en lugar de misoginia, para dar razón de ser al tipo penal de femicidio, porque sino, el delito de femicidio no tendría caso y sería un homicidio, esto se explicará detalladamente en el apartado de definición del delito.

4.1.2 Objetivos precisos y jerarquizados

Un atributo más que forma parte de los factores normativos, recomendado por Sabatier y Mazmanian (2000) para analizar si la Ley estructura o no el proceso de implementación de una estrategia, es que los objetivos de la misma sean precisos y estén jerarquizados, que prioricen las acciones a realizar.

Para conocer los objetivos de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, se recurrió al Capítulo 1 del Título Cuarto de la Ley de Acceso de las

Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos, titulado “De la Alerta de Violencia de Género y del Agravio Comparado”, recordemos que la Alerta se puede decretar por un incremento de feminicidios y/o porque las leyes violan los derechos de las mujeres, en este último caso se le llama Alerta por agravio comparado.

Para establecer los objetivos de la Alerta, la Ley contiene un único artículo, se trata del 37 donde se establece lo siguiente:

Art. 37.- Con motivo de la notificación de la alerta de violencia contra las mujeres en las condiciones y con los procedimientos que la Ley General señala, sobre una zona o municipio determinado, el Sistema Estatal, al ser notificado de la declaratoria de alerta de violencia contra las mujeres tomará las siguientes medidas.

I.- Se conformará un grupo de trabajo estratégico para analizar y determinar las acciones procedentes para la alerta de violencia contra las mujeres, previa valoración de su procedencia, y

II.- Determinará la instancia de la Administración Pública Estatal que será responsable del seguimiento de las acciones correctivas vinculadas a la alerta de violencia contra las mujeres. (Morelos, 2020: 34 y 35)

A partir de ello podemos señalar que los objetivos de la Alerta en el estado de Morelos son sólo dos: a) conformar un grupo de trabajo y b) determinar qué instancia del gobierno dará seguimiento a las acciones. Sin embargo, esos objetivos son muy generales, no se precisan ni se jerarquizan, y tampoco se señalan las acciones que se deben realizar para implementar la Alerta, qué acciones se realizan primero, quiénes son las instancias encargadas de implementar determinadas acciones, cada cuánto tiempo se evaluarán las acciones, ni con base en qué criterios se evaluarán.

Es decir, no existen directrices para los funcionarios, y al no existir objetivos precisos y jerarquizados, tampoco existen lineamientos que permitan una evaluación de la estrategia, porque se desconoce en qué consiste realmente.

Un solo artículo para el apartado de la Alerta de Violencia de Género con sólo dos objetivos generales, resulta ser insuficiente para un estado que ya tiene cinco años (2015-2020) con Alerta de Violencia de Género declarada en ocho de sus municipios. La falta de objetivos claros y jerarquizados puede ser una de las razones por las que cada municipio implementa diferentes acciones que hasta el momento no se han evaluado, desconociendo si han contribuido o no a solucionar el problema.

Cabe señalar que la Ley estructura de mejor manera los objetivos de la Alerta pero sólo de aquella que se decreta por Agravio Comparado, pues dedica tres artículos a ello, donde señala que para solucionar un agravio comparado se: a) conformará una Mesa de Armonización Legislativa, b) se revisarán de manera semestral los avances legislativos del país, c) la mesa será presidida por el Instituto de las Mujeres local, d) se considera invitar a la academia y sociedad civil para participar en la Mesa y en la modificación de las leyes en caso de que exista agravio comparado, e) la Mesa formará parte del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y f) el sistema estatal rendirá un informe anual sobre los instrumentos legislativos para erradicar la violencia contra las mujeres.

Como se puede observar, en el caso de Alerta por Agravio Comparado sí se establecen las acciones que se seguirán para homologar las leyes locales con las federales, se señala mediante qué mecanismo se realizará, quién coordinará las acciones, quiénes pueden participar y quién informará sobre las acciones. No se establece el cómo, pero al menos se otorgan directrices que permiten al funcionario conocer qué debe hacer una vez que se declare Alerta por Agravio Comparado.

Lo señalado anteriormente no sólo es una situación propia de la Ley de Acceso sino también de su Reglamento, a pesar de que un Reglamento debe detallar la ley para mejorar su ejecución en la esfera administrativa, en el Reglamento de la Ley local tampoco se precisan los objetivos y las acciones que comprende la Alerta de Violencia de Género, sólo se señala en el artículo 42 que:

El Sistema, o en su caso el Poder Ejecutivo del Estado, al ser notificado de la declaratoria de alerta de violencia contra las mujeres y del agravio comparado se sujetará a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley, y 23 de la Ley General (Morelos, 2014: 34)

El artículo 37 de la Ley local se analizó anteriormente, mientras que el artículo 23 de la Ley General estipula que:

La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá:

- I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;
- II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;

- III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y
- V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar. (México, 2018: 7)

A pesar de que el artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, agrega más objetivos, cabe señalar que no son precisos ni jerarquizados y no todos son aplicables a la administración local, por ejemplo, el objetivo 1 de establecer un Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario no corresponde al gobierno del estado sino al federal a través de la CONAVIM. Los demás objetivos sí pueden ser realizados por las autoridades locales, sin embargo, tampoco se precisa quién debe coordinar las acciones, qué instancia debe elaborar los informes, bajo qué indicadores se elaborarán, ni qué porcentaje del presupuesto estatal se debe destinar a la Alerta, sin estas precisiones la incertidumbre es mayor para la administración local, y justo lo que las organizaciones buscan reducir durante la implementación es la incertidumbre, para que no se cometa un mayor número de errores.

Entonces, podemos decir que el Reglamento de la Ley de Acceso tampoco brinda objetivos precisos y jerarquizados para la Alerta por Violencia de Género, pero sí lo hace, al igual que la Ley, para la Alerta por Agravio Comparado, donde, en su artículo 43 incluso se señala en qué semanas de qué meses sesionará la Mesa para la armonización legislativa, con cuántos días de anticipación se debe convocar a la sesión, qué tipo de normas se analizarán y cómo se debe elaborar el documento que dé cuenta de los acuerdos logrados:

ARTÍCULO *43.-Para los efectos del artículo 39 de la Ley, la Mesa de Armonización Legislativa conformada por la Consejería Jurídica, el Instituto y el Congreso del Estado, sesionarán en la primera semana de marzo, junio, septiembre y diciembre, para efecto de revisar y analizarán los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, y los avances legislativos y reglamentarios en el país suscitados a lo largo de cada semestre del año, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La Secretaría de Gobierno participará en las sesiones de la Mesa de Armonización, dada su calidad de Presidente del Sistema.

La Sesión, será convocada por el Instituto por lo menos con 5 días de anticipación, señalando fecha, hora, lugar, y duración aproximada.

La persona que acuda en representación del Instituto, deberá de llevar la recopilación y el análisis de los avances reglamentarios y normativos en el ámbito administrativo suscitados en el semestre, en otras Entidades del País; el reporte de los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en ese mismo período y el reporte de las reformas, adiciones o entrada en vigor de normas reglamentarias o de carácter administrativo que en

la materia, haya expedido el Gobernador del Estado en el trimestre próximo anterior a la celebración de la Sesión.

Con los anteriores elementos el día de la sesión, los integrantes de la Mesa de Armonización acordarán las propuestas legislativas y reglamentarias en las que se deberá de trabajar desde esa fecha y hasta la siguiente sesión, respetando sus respectivos ámbitos de competencia, tomando los Acuerdos respectivos y dándoles seguimiento a los mismos, para que dichas propuestas sigan los procedimientos legales que correspondan, se materialicen y adquieran vigencia.

De todas las sesiones el Instituto levantará Acta de los Acuerdos tomados y los compromisos adquiridos, misma que deberá de ser firmada por los asistentes a la sesión, en la siguiente sesión.

Quince días posteriores a la última sesión de cada año, el Instituto elaborará y remitirá, con la información obtenida de las sesiones y los Acuerdos tomados, el informe Anual a que se refiere el artículo 40, de la Ley, al Sistema.(LAMVLVM)

Es necesario precisar que, aunque el estado de Morelos no tiene una Alerta por Agravio Comparado, sino una Alerta por violencia feminicida, las precisiones en la normativa local sobre el Agravio Comparado han sido pertinentes porque delimitan las acciones a realizar para evitar que a Morelos le declaren una Alerta por Agravio comparado. De acuerdo con la Lic. Leticia Ortiz Pérez³⁷, especialista en Política Pública de Igualdad, del Instituto de la Mujer para el estado de Morelos, en el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASE) se conformó una Mesa de Armonización Legislativa que trabaja de la mano con las comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia para revisar la normativa local y proponer reformas en asuntos de género y, de esta manera, estar en concordancia con la normativa federal y evitar, con ello, que se les imponga una Alerta por Agravio Comparado. En este caso, las precisiones de la Ley sirven para prevenir un problema.

Sin embargo, Morelos no tiene una Alerta por Agravio Comparado, tiene una Alerta por Violencia de Género, por incremento de feminicidios y, en ese caso, la Ley y su Reglamento deberían precisar más las líneas de acción a seguir para cumplimentar la Alerta de Violencia de Género, pues hasta ahora, por sí solos, no estructuran el proceso de implementación de la estrategia.

A partir de lo anterior se puede señalar que es necesaria una reforma a la Ley y su Reglamento para establecer con claridad y jerarquía los objetivos de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos.

Es necesario destacar que, en primera instancia, no se puede juzgar al Reglamento por los huecos legales, pues

³⁷ Ver en <https://www.facebook.com/714633621919829/videos/454092291934709/>

La facultad del Ejecutivo para elaborar los reglamentos tendrán por objeto desarrollar y explicitar las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales, pero con el debido respeto a lo dispuesto por los referidos ordenamientos. Es decir no para corregir o en su caso subsanar omisiones contempladas en Ley. (Reséndiz, Sánchez y Ramírez, 2014:14)

De ahí que, la ausencia de objetivos precisos y jerarquizados debe corregirse, primero, en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

4.1.3 Participación social

Para esta sección retomamos el concepto de participación social que propone Angélica Rosas (2015), quien lo define como “toda forma de acción individual o colectiva que tengan por interlocutor al Estado y busque influir en el diseño, implementación y/o evaluación de políticas, programas y proyectos gubernamentales” (Rosas, 2015: 88), en este caso específico se analiza la participación social en la etapa de implementación de la Alerta de Violencia de Género, sin perder de vista que durante la implementación también se puede realizar monitoreo y/o evaluación de la acción gubernamental.

Cabe explicar que se consideró la participación social como un atributo más de los factores normativos y se clasificó como parte de éstos y no de los factores procedimentales/organizacionales, donde generalmente se puede observar si hay o no participación, debido a la necesidad de conocer si el marco normativo, en este caso la Ley de Acceso y su Reglamento, contemplan la participación de la sociedad en la implementación de la Alerta de Género, toda vez que es justo la sociedad civil organizada la que solicita declarar la Alerta de Violencia de Género en un territorio determinado, lo que hace suponer que debería tener un papel de actor presente y activo en el proceso de implementación.

Lo anterior porque, al ser un grupo organizado de la sociedad civil quien solicita la Alerta, éste debe justificar la solicitud mediante datos concretos que demuestren la violencia feminicida en el territorio, lo que lo obliga a realizar un diagnóstico sobre el problema y a analizar la información sobre el mismo, es decir, incluso antes de que se declare la Alerta, es la sociedad organizada la que cuenta con los conocimientos sobre el problema, además de que es un actor local que está al tanto de las características y necesidades específicas de la población y el territorio.

En el caso específico del estado de Morelos, quien solicitó la Alerta fue la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos A. C.³⁸, sin embargo, la Ley y el Reglamento locales, en sus artículos 37 y 42 respectivamente, no contemplan la participación social en la implementación de la Alerta por Violencia de Género, pero sí la consideran en la implementación de Alerta por Agravio Comparado, donde el artículo 39 de la Ley señala que “A sus sesiones (de la Mesa de Armonización Legislativa) se podrá invitar a instituciones, academias y organizaciones de la sociedad civil que se considere que su participación pueda aportar en el desarrollo de la misma” (Morelos, 2020: 35).

No obstante, a pesar de que la normatividad estatal no contempla la participación de la sociedad civil organizada en la implementación de Alerta de Violencia de Género por feminicidios, en la práctica, la Comisión Independiente ha fungido como un actor supervisor de las acciones que el gobierno y las autoridades municipales han puesto en práctica desde que se declaró la Alerta en 2015. En junio de 2018 la Comisión Independiente publicó el documento “Alerta de Violencia de Género en Morelos. A 2 años y medio de su declaratoria”, mientras que en agosto del mismo año completaron el informe para presentar el correspondiente a tres años de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género, y en febrero de 2020 dieron a conocer su último informe a cuatro años de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género, los cuales resultan ser tres monitoreos de las acciones emprendidas para dar cumplimiento a la Alerta.

En dichos informes se hace énfasis en la necesidad de que las instancias de gobierno consideren la participación y colaboración de la sociedad civil en la implementación de la Alerta de Violencia de Género, para ello se recomienda retomar las Mesas de trabajo entre gobierno y sociedad civil para discutir las medidas ejecutadas y sus correspondientes avances; asimismo, insisten en la necesidad de un plan gubernamental que otorgue directrices a las administraciones federales, estatales y municipales para la continuidad de las acciones por Alerta de Violencia de Género.

Cabe mencionar que, en el último informe presentado por la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos, a cuatro años de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género, presentado en febrero de 2020, se vuelve a hacer énfasis, igual que los anteriores, en la necesidad de que la sociedad civil forme parte de la Alerta.

³⁸ Ver capítulo 2

“Es necesario que las organizaciones solicitantes de las Alertas participen en el mecanismo y que sean incluidas en todo el proceso con voz y voto, si no es así se abre y sigue manteniendo la posibilidad de que el Estado solamente simule como ha documentado en estos cuatro años... donde se hacen sólo acciones de prevención y no acciones para erradicar la violencia feminicida”, señaló la fundadora de la Comisión Independiente, Juliana García Quintanilla.³⁹

En el mismo informe se precisa que en 2019 se contabilizaron 100 casos de feminicidio, siendo el año más violento para las mujeres; asimismo, se abundó en que durante los 54 meses de Alerta se han presentado un total de 386 casos de feminicidios; y, desde el año 2000, cuando comenzó el conteo de los feminicidios en Morelos, se han registrado mil 191 casos.

Ante los asesinatos violentos de mujeres que no cesan en el territorio, y que, de acuerdo con la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos, lamentablemente quedan impunes, Juliana García Quintanilla señaló que:

“El planteamiento que estamos haciendo es que se tipifiquen las sanciones de tipo penal a quienes en el ejercicio de sus funciones cometan violencia institucional...hasta el momento sólo se establecen sanciones administrativas pero no penales... tipificar y sancionar la violencia institucional fortalecerá los derechos de las mujeres”.

Esa propuesta de la Comisión Independiente está acorde con la observación que realicé en el apartado anterior, donde se critica el hecho de que se haya eliminado de la definición de violencia feminicida, la responsabilidad que tiene el estado ante la comisión de las agresiones extremas hacia las mujeres.

Por otra parte, el informe también contiene un monitoreo que da cuenta de los avances que han tenido los municipios en el cumplimiento de las acciones por Alerta de Violencia de Género, donde encuentra que:

“Xochitepec y Puente de Ixtla presentan el mayor avance. Xochitepec con 3 acciones cumplidas, 5 en proceso de cumplimiento y 3 No cumplidas; y Puente de Ixtla con 2 cumplidas, 4 en proceso de cumplimiento y 5 No cumplidas. En tercer lugar, tenemos a Temixco con 1 cumplida, 5 en proceso de cumplimiento y 5 No cumplidas; seguidos de Jiutepec con 2 en proceso de cumplimiento y 9 No cumplidas; Emiliano Zapata con 1 en proceso de cumplimiento y 10 No cumplidas; finalmente tenemos a Cuernavaca y Yautepec con mayor retraso al tener las 11 medidas No cumplidas.” (CIDHM, 2020:30) Cabe señalar que el análisis no incluyó al municipio de Cuautla debido a que no entregó sus avances a la Comisión.

³⁹ Ver en <https://twitter.com/factorquatro/status/1226970447931150346>

A partir de lo anterior podemos señalar que la Comisión Independiente de los Derechos Humanos del Morelos ha tenido un papel activo realizando monitoreos de las acciones de la Alerta de Violencia de Género implementadas, ello a partir de la solicitud de informes que realiza a los ocho municipios con Alerta, ejerciendo su derecho a la información, pero además, obligándolos a informar y transparentar su actuar gubernamental, pues, es necesario señalar que, aunque para efecto de esta investigación, la transparencia no fue un factor considerado para analizar, a lo largo de la investigación me percaté de la omisión por parte de las autoridades en su responsabilidad de transparentar el actuar gubernamental en materia de acciones para hacer frente a la violencia contra las mujeres, lo cual coincide con la apreciación que tiene la Comisión Independiente, a partir del monitoreo ciudadano que ha realizado.

Actualmente, si bien existen páginas web de las distintas dependencias encargadas de atender la violencia de género, sólo el Instituto de la Mujer del estado de Morelos da cuenta de sus acciones ya sea mediante la página web o a través de las redes sociales donde incluso instaló una radio para invitar a los funcionarios públicos a informar sobre su labor, el resto de las dependencias, sobre todo las que tienen que ver con la procuración de justicia, se limitan a la difusión de boletines informativos sobre los eventos que realizan pero no se tiene acceso a informes que den cuenta del avance en materia de acceso a la justicia para las mujeres.

La Comisión Independiente, entonces, hace de ese monitoreo, un mecanismo de denuncia de las omisiones de las autoridades, el problema es que los informes que emite no tienen consecuencias sobre las instancias gubernamentales, se carece de un procedimiento para sancionarlas por omisión de sus responsabilidades, de esta manera se forma un círculo vicioso donde las faltas continúan.

Es necesario agregar que las organizaciones de la sociedad civil no sólo participan como vigilantes de la implementación de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en Morelos, sino que, además, actúan en beneficio de éstas a través de la conformación de refugios para las mujeres violentadas y sus hijos, en coparticipación con el Estado.

Si bien la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos no señala la existencia de refugios a cargo de organizaciones de la sociedad civil, sino que en su artículo 31 atribuye este deber al DIF al señalar que “Dichos refugios quedarán a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la

Familia del Estado de Morelos.”⁴⁰ (Morelos, 2020: 31), en el Reglamento de dicha ley sí se contempla la presencia de refugios a cargo de la sociedad civil, pues se establece que:

Art. 20: Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 29, 30, 31 y 32 de la Ley, el Ejecutivo Estatal promoverá el establecimiento de refugios para las mujeres víctimas de violencia, como un espacio de protección temporal, para ellas y sus hijas e hijos menores de edad, que se encuentren en estado de riesgo o indefensión y no cuenten con apoyos familiares o sociales, o no sea viables, por causas de seguridad o suficiencia, los apoyos que pueda brindar la familia u otras personas.

Así mismo el Ejecutivo Estatal podrá suscribir convenios de colaboración con instituciones públicas o privadas que cuenten con refugios para remitir a las personas receptoras de violencia. (Morelos, 2014: 8) Y el artículo 22 agrega:

Art. 22.- El Instituto promoverá el conocimiento de las normas aplicables a los refugios, y procurará la asesoría técnica y capacitación en la materia a las autoridades estatales y organizaciones de la sociedad civil que los operen, con objeto de garantizar su buen funcionamiento. (Morelos, 2014: 9)

De esa manera, los refugios tanto del Estado como los operados por organizaciones de la sociedad civil deben ofrecer, de acuerdo con el artículo 24 del Reglamento, a las mujeres víctimas de violencia, los siguientes servicios: hospedaje, alimentación y vestido; apoyo psicológico; orientación social; asesoría legal; atención médica; atención, protección y seguridad de las mujeres y de sus hijas e hijos menores de edad; así como capacitación para que adquieran y desarrollen conocimientos, habilidades y destrezas, para el desempeño de una actividad laboral, a efecto de que no regresen con su agresor, ante la necesidad de un sustento económico.

Actualmente sólo operan dos refugios a cargo de autoridades morelenses, uno de ellos se encuentra a cargo del DIF estatal en Cuernavaca y otro a cargo del Ayuntamiento de Jojutla, cabe señalar que este municipio no cuenta con Alerta de Violencia de Género, por lo que se hace la observación de la necesidad de refugios en los municipios que actualmente tienen Alerta.

En el caso del Refugio a cargo del DIF estatal, en el municipio de Cuernavaca, éste se creó desde el año 2015, sin embargo, de acuerdo con la directora del DIF, la maestra María del Pilar Talavera González, sólo se tiene espacio para 6 familias,

⁴⁰ Además, se señala que “Artículo 32.- La permanencia de las mujeres en los refugios no podrá ser mayor a tres meses a menos de que persista su estado de riesgo o de indefensión, para tales efectos, el personal médico, psicológico y jurídico del refugio evaluará la condición de las mujeres. En ningún caso permanecerán contra su voluntad.”

por lo que necesitan de un espacio físico propicio para la atención exclusiva de mujeres.

Este refugio del DIF estatal, ofrece el servicio a mujeres y a sus hijos, que se encuentren en una situación de riesgo extremo y que no tengan redes de apoyo seguro, además, se requiere que sean canalizadas a través de instancias como la

“Fiscalía General del Estado, Centro de Justicia para las Mujeres, Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia, y sus Delegaciones Municipales, Tribunal Superior de Justicia del Estado, mediante denuncia voluntaria o comparecencia, la cual deberá contener como requisito indispensable, dictamen médico legista, impresión diagnóstica y oficio de canalización.”⁴¹

Por su parte, el Refugio de la Mujer Agua Azul, de Jojutla, está a cargo del Ayuntamiento municipal, el cual, si bien se creó desde el año 2008, ha funcionado de manera regular a partir de 2016. Tal como sucede con el Refugio a cargo del DIF, el de Jojutla sólo tiene espacio para 6 familias, y para su ingreso se requiere que las mujeres lleguen acompañadas de servidores de la Fiscalía. De acuerdo con la maestra Araceli Torres, directora de Refugio, este espacio brinda atención a 10 municipios, entre ellos al de Puente de Ixtla, el cual es el único, de los diez, que tiene una Alerta de Violencia de Género declarada.

Entonces, en el estado de Morelos sólo se cuenta con dos refugios a cargo del gobierno, los cuales sólo tienen capacidad para 6 familias cada uno, y se requiere que la mujer haya sido atendida previamente en la Fiscalía u otras instancias oficiales, para poder ser canalizada a estos Refugios.

En lo que respecta a los refugios a cargo de la sociedad civil, en Morelos se encuentra el Refugio “El Vuelo de las Mariposas”, una estancia a cargo de la asociación civil “Con Decisión, Mujeres por Morelos”, con sede en Cuautla, que inició operaciones en 2005 pero desde 2008 forma parte de la Red Nacional de Refugios y cuyo objetivo es “dar protección para salvaguardar la vida de las sobrevivientes de violencia, que alcancen su recuperación física y emocional y que adquieran conocimientos para facilitarles la obtención de un empleo.”⁴²

A diferencia de los requisitos que solicita el DIF estatal y que son previos para el ingreso de mujeres al refugio, en el caso de El Vuelo de las Mariposas, no se solicita que con antelación las mujeres pasen por un proceso de canalización ni atención médica, sino que, primero se salva a la mujer del peligro que corre, llevándola al

⁴¹ Ver en <http://dif.morelos.gob.mx/albergues/refugio-de-la-mujer>

⁴² Ver en <http://www.muierescondecision.org/index.php?access=refugio>

Refugio y posteriormente se inicia la revisión del caso. Tanto así que el refugio ha implementado la campaña “Con Uber... llega hasta nosotrxs”, donde se invita a las mujeres que viven una situación de violencia y que no tienen los medios para trasladarse al refugio, a comunicarse al número 7352121566 y las operadoras del refugio se encargan de enviarles un transporte seguro para su traslado de manera gratuita.

Este refugio, operado por una organización de la sociedad civil, al igual que los demás refugios que conforman la Red Nacional de Refugios operan a través del Subsidio para Refugios y Centros de Atención Externa que les otorga el gobierno federal, recurso que alcanza para la operación de 8 meses, mientras que para los otros 4 meses restantes los refugios necesitan de donaciones.

Sin embargo, a pesar de que se trata de un refugio operado por una organización civil, el espacio físico que ocupan y que han mejorado desde 2006, que cuenta con 3 mil metros cuadrados de terreno, es propiedad del municipio, el cual lo otorgó en comodato a la organización civil, esto representa un problema, de acuerdo con María del Rosario Martínez Gutiérrez, representante legal de la asociación, pues dado que el comodato se renueva cada tres años, es decir, con cada administración, cada ese periodo de tiempo se corre el riesgo de perder el lugar, pues en ocasiones las nuevas administraciones pretenden ocupar el lugar para oficinas de otra instancia municipal. Por ello, en la actual administración se está buscando obtener un comodato por 20 años.

Cabe señalar que el Refugio “El Vuelo de las Mariposas” tiene capacidad para albergar a 11 familias (una mujer y sus hijos), aunque en ocasiones, dada la alta demanda, alberga a más personas, compartiendo la habitación.

Ana María Gutiérrez, directora del refugio, expuso las ventajas que tiene el hecho de que sea una asociación civil la que administre el refugio: destacó que el hecho de ser apartidistas “nos da la libertad de no tener compromiso con algún partido político, ni trabajar para compañeros”⁴³, esto último porque relató que en algunas ocasiones los funcionarios del Ministerio Público se niegan a iniciar una demanda porque el agresor es un compañero, un policía.

Asimismo, lamentó que desde 2007 hasta 2019, es decir, en 13 años, sólo han logrado cuatro sentencias por violación, a pesar de haber atendido a 4 mil 680 mujeres en ese periodo, ello es preocupante, dijo, porque “la impunidad fertiliza el

⁴³ Participación en el conversatorio Tejiendo por la vida de las mujeres en situación de violencia, el 25 de junio de 2020.

ambiente de violencia y aumenta los feminicidios”⁴⁴. Cabe señalar que en el Refugio no sólo se busca dar techo, comida y seguridad a las mujeres, sino que se les instruye en oficios para eliminar la dependencia económica, y se les otorga asesoría legal, incluso se les acompaña a interponer la denuncia si ellas así lo desean, el problema es que la mayoría de las ocasiones no se logran las sentencias condenatorias.

En el caso de los niños, se les apoya con los uniformes escolares para que continúen asistiendo a la escuela y se les ofrecen talleres, por ejemplo, de hortalizas, para que se mantengan ocupados y, al mismo tiempo, se tiene la intención de que con ello logren sanar de la violencia que presenciaron en sus hogares.

El segundo refugio en Morelos, a cargo de una asociación civil, es el que se encuentra en Yautepec, dirigido por la asociación Creativería Social, el cual inició operaciones en 2015, luego de haber sido declarada la Alerta de Violencia de Género en el municipio. Este refugio atiende por año a un promedio de 18 mujeres con sus hijos y, una vez que egresan del refugio, les continúan dando seguimiento para asegurarse de que no se encuentren en peligro.

Actualmente, en este 2020, el gobierno del estado tiene por objetivo crear una Casa de Transición para mujeres, a la cual pueden ingresar las mujeres que previamente hayan estado en un refugio. Esta casa pretende incorporar a las mujeres a la vida social, por lo que se les brindan las facilidades de hogar, comida y cuidado de hijos, para que puedan laborar y tener un capital financiero. Sin embargo, cabe destacar que esta casa no operará sólo con el presupuesto del estado, sino que los refugios de las asociaciones civiles “El Vuelo de las Mariposas” y “Creativería Social” aportarán los alimentos perecederos necesarios para el funcionamiento de la Casa de Transición.

Como podemos advertir, la participación de la sociedad civil es relevante porque para implementar una política no basta con que se cuente con el personal administrativo, jurídico y técnico, sino que se hace necesaria la participación social, que tiene otros datos, otra perspectiva sobre el problema y otra solución. En el caso de los refugios, observamos que los que se encuentran dirigidos por la sociedad civil, además de tener más espacio, actúan de manera más rápida para atender a la mujer que se encuentra en riesgo, pues no condicionan la entrada a una denuncia previa, tienen más campo de acción para exigir que las autoridades hagan su trabajo

⁴⁴ Participación en el conversatorio Tejiendo por la vida de las mujeres en situación de violencia, el 25 de junio de 2020.

o, por lo menos, tienen más posibilidad de denunciar las omisiones, a diferencia de los refugios que están dirigidos por las autoridades locales, donde el mensaje que se transmite es el del compromiso que tiene el presidente municipal con la causa.

Una ventana de oportunidad que se vislumbra cuando la sociedad civil participa en la implementación de una política pública es que, si la sociedad ésta está inmiscuida en la programación de las acciones, en la toma de decisiones, es más fácil que se acepten y ejecuten las medidas, pues la sociedad las conoce y forma parte de su formulación.

Se trata pues, de que la Ley cree situaciones de interdependencia no sólo entre niveles de gobierno, sino también entre gobierno y sociedad civil.

4.2 Factores de reparación

A diferencia de los factores normativos que son estatutos contenidos en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, y que definen el problema público de la violencia feminicida y las acciones para atenderlo mediante la Alerta de Violencia de Género; los factores de reparación son aquellos estatutos legales también contenidos en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, pero que implican, por un lado, castigos en libertad para los infractores (quienes cometen la agresión contra la mujer) a fin de prevenir otra situación similar y, por el otro, establecen las acciones que el gobierno debe realizar para reparar el daño a las víctimas directas e indirectas.

A partir del diseño metodológico de la presente investigación, los factores de reparación contienen dos atributos: las medidas preventivas y las medidas de reparación integral del daño. Las primeras hacen referencia a las medidas laborales, educativas y/o médicas que tiene que cumplir el infractor para que éste pueda modificar sus patrones de comportamiento basados en estereotipos de género de hombres y mujeres, y con ello evitar su reincursión en la comisión de la agresión.

Por su parte, las medidas de reparación integral del daño se refieren a la obligación que tiene el gobierno de reparar el daño a las víctimas directas e indirectas, en este último caso, a los hijos o familiares de la mujer asesinada, mediante la atención médica, psicológica y monetaria, así como por medio de la implementación de acciones de política pública para la no repetición del delito.

Es necesario precisar que las medidas preventivas se aplican una vez que se haya cometido la violencia contra la mujer, desde violencia psicológica hasta violencia física, sin haber llegado al feminicidio, por ello es que es de carácter preventivo,

pues buscan la reinserción social del imputado para prevenir una agresión mayor como el asesinato; mientras que por medidas de reparación del daño, en este caso, se hace referencia a aquellas que se implementan una vez acontecido el feminicidio y que se aplican sobre la víctima, para que no quede impune su asesinato, y también sobre los descendientes o las personas que dependían directamente de la víctima.

4.2.1 De prevención del delito

Respecto a las Medidas Preventivas, el Reglamento de la Ley de Acceso local señala en su artículo 82, fracción VI, que corresponde al Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia “Incluir en los centros de atención de asistencia social, los servicios de rehabilitación psicológica y social para el agresor, atendiendo a los modelos aprobados por el sistema con el propósito de combatir el fenómeno de la violencia desde sus causas” (Morelos, 2014: 32). Sin embargo, no se establece en qué consiste la rehabilitación psicológica y social.

Aunque el DIF resulta ser la organización a la que le compete normativamente prevenir la re-incursión del delito, en la práctica, al menos en los ocho municipios de Morelos con Alerta de Violencia de Género, son los Servicios de Salud del Estado de Morelos, quienes imparten los talleres a los agresores, para prevenir que continúen violentando a las mujeres.

Los Servicios de Salud no sólo refieren los casos de mujeres violentadas a las autoridades correspondientes, sino que atienden el problema mediante talleres dirigidos a los hombres de la comunidad y en especial, a los hombres agresores. Estos talleres constan de 25 sesiones, a las cuales deben asistir los hombres agresores para capacitarlos en nuevas masculinidades, el objetivo es que no vuelvan a incurrir en una agresión hacia las mujeres. De acuerdo con los Servicios de Salud Morelos, los talleres son impartidos por psicólogos con experiencia en facilitación de grupos, violencia familiar y de género, quienes forman parte del Programa Violencia Familiar y de Género, del mismo sistema de salud.

En el estado de Morelos, esa encomienda de que sea esta instancia la encargada de los talleres a los agresores está contenida en el artículo 78 del Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, que precisa que a la Secretaría de Salud, como integrante del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASE) le corresponde presidir la Comisión de Atención⁴⁵ de la violencia contra

⁴⁵ El Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el estado de Morelos (SEPASE) está conformado por 4 comisiones: la Comisión de Prevención a cargo de la Secretaría de Educación del estado, a quien le compete liderar las acciones de

las Mujeres, la cual tiene como responsabilidad: Art. 62: “Propiciar que los servicios integrales y especializados se apliquen a las o los agresores en materia de violencia contra las mujeres, para eliminar las conductas violentas” (Morelos, 2014: 23).

Es por ello que, aunque la Ley mandata que le corresponde al DIF la reeducación de los agresores, siguiendo la conformación del SEPASE, esa tarea pasa a estar a cargo de los Servicios de Salud.

4.2.2 De reparación del daño

Ahora bien, con relación a las medidas de reparación del daño, el Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos sólo menciona en su artículo 63 fracción IX, que corresponde a la Procuraduría General de Justicia del estado “Proponer mecanismos de resarcimiento económico, reparación del daño u otros medios de compensación eficaces en casos de violencia contra mujeres.” (Morelos, 2014: 24)

Además de lo estipulado en el Reglamento de la Ley local es necesario señalar que el Reglamento de la Ley federal sostiene en su artículo 38 BIS que la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género debe contener “Las medidas que deberán implementarse para dar cumplimiento a la reparación del daño” (México, 2014: 14), “entendiendo ésta en un sentido restitutivo y transformador, que comprenda la indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición” (ibídem: 2).

Recurriendo a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género para el estado de Morelos, encontramos que se apela al artículo 26 de la Ley General de Acceso para señalar la necesidad de

realizar un plan individualizado de reparación integral del daño respecto a los casos de homicidios de mujeres y/o feminicidios. Para estos efectos se deberán considerar los estándares básicos en materia de reparación del daño, reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, así como lo establecido en la Ley de Atención y Reparación de Víctimas del Delito y Violaciones a los Derechos Humanos para el estado de Morelos, y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos. (CONAVIM, 2015:5).

prevención de la violencia; la Comisión de Atención, presidida por los Servicios de Salud del estado, a quienes les corresponde diseñar acciones para atender la violencia contra las mujeres, incluyendo acciones para las mujeres y para sus agresores; la Comisión de Sanción, presidida por la Fiscalía General del estado de Morelos, a quien le compete lo relacionado con las órdenes de protección a mujeres y la reparación del daño; y la Comisión de Erradicación a cargo de la Secretaría de Gobierno del Estado, a quien le corresponde, a partir de la información recabada por las comisiones, determinar los factores sociales que originan la violencia contra las mujeres y diseñar un plan para su erradicación. .

En ese sentido la declaratoria es clara al señalar que la reparación integral del daño será individualizada, es decir, no será igual en cada caso de feminicidio. Asimismo, destaca que esa reparación debe seguir lo establecido en el derecho internacional y en la Ley de Víctimas local. Al recurrir a estas fuentes encontramos que, en lo que respecta al Derecho Internacional, México es un sujeto de derechos internacional, y si se atribuye al Estado algún hecho ilícito entonces éste debe realizar la reparación del daño.

De acuerdo con Pinacho (2019:17)

se consideran hechos del Estado, según el derecho internacional, los comportamientos de cualquiera de sus órganos tengan funciones ejecutivas, legislativas o judiciales, cualquiera que sea su posición dentro de la organización del Estado y sea que pertenezca al gobierno central o bien a alguna división territorial del Estado.

Y agrega que, “Además, se consideran del Estado todos los hechos llevados a cabo por entidades, grupos o personas que no pertenecen al poder público, pero que actúan como resultado de su omisión” (Pinacho, 2019:19).

En el caso mexicano, el Sistema Interamericano, con su Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana como organismo jurisdiccional, son quienes han realizado obligaciones vinculantes al Estado Mexicano, las cuales, a la vez, son un derecho de las víctimas. Cabe señalar que a pesar que la Corte existe desde 1978, las sentencias que emite se consideraron obligatorias a partir de diciembre de 1998.

De acuerdo con el derecho Internacional, la reparación del daño consiste en emitir medidas de restitución, indemnización y satisfacción para la víctima. La restitución, “implica la obligación de regresar las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación.” (Pinacho, 2019: 48), pero en el caso del derecho a la vida, es imposible, por lo que se pueden aplicar otras medidas como la reparación de garantía de no repetición, “entre ellas se encuentran: reformas legislativas e institucionales, el fortalecimiento de las instituciones, la inclusión de la sociedad civil y de las víctimas en los procesos, y el aseguramiento de una debida representación diversos sectores de la población” (Pinacho, 2019: 57), para garantizar que en este caso, el feminicidio, no vuelva a cometerse en otras personas.

Además, se requiere de la realización de investigaciones profundas que lleven a la identificación y la sanción del responsable, en este sentido no sólo se trata de

castigar a los autores intelectuales y materiales del delito, sino a todas aquellas personas que hayan sido cómplices de los hechos violatorios, entre ellas las autoridades, todo ello a efecto de combatir la impunidad y también de acceder al derecho a la verdad, de saber qué sucedió, conocer los hechos y prevenir otras violaciones similares.

En el caso de los feminicidios, o desapariciones, otra medida de restitución es dar con el paradero de la víctima, si es que aún no se localiza, y entregar a sus familiares sus restos mortales. Así como proporcionar a los familiares la ayuda médica y psicológica necesaria.

Para efectos de la indemnización, esta se realiza no sólo por los daños materiales, sino por los daños inmateriales, es decir, por el sufrimiento que los familiares de las víctimas han sufrido no sólo por la violación y daño moral cometidos contra la víctima, sino por el sufrimiento padecido ante la falta de justicia, el monto económico debe atender “a la gravedad de los hechos y la intensidad de los sufrimientos causados”. (Pinacho, 2019: 65) Sin embargo, el Derecho Internacional aclara que dicha indemnización se calcula atendiendo el contexto socio-económico del Estado para de esa manera, garantizar su cumplimiento.

Por último, las medidas de satisfacción tienen que ver con “el rescate de la memoria de las víctimas, el restablecimiento de su dignidad y la publicidad de la reprobación oficial a las violaciones.” (Pinacho, 2019: 65), lo cual puede incluir una disculpa pública por parte de las autoridades, así como ceremonias de conmemoración a las víctimas, lo cual debe realizarse de manera pública, ante funcionarios del Estado y familiares de las víctimas.

En el caso específico de los feminicidios, como producto del Derecho Internacional se tiene la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el Caso González y otras (Campo Algodonero), donde se hace responsable al Estado Mexicano no sólo por las graves violaciones a los derechos humanos de las víctimas, sino por las irregularidades en las investigaciones de los asesinatos violentos de las mujeres, ante ello la Corte ordenó que las investigaciones se realizaran con perspectiva de género, atendiendo al contexto de violencia hacia las mujeres y no a las características individuales de las víctimas. Actualmente persiste la impunidad ante esos asesinatos, pues no se ha encontrado a los responsables.

Siguiendo con lo que señala la Declaratoria de Alerta, para efectuar la reparación del daño se debe considerar, además de lo que mandata el Derecho Internacional, lo que estipula la Ley de Víctimas del estado de Morelos, la cual en su artículo 6, fracción XXXVIII define a la reparación integral como:

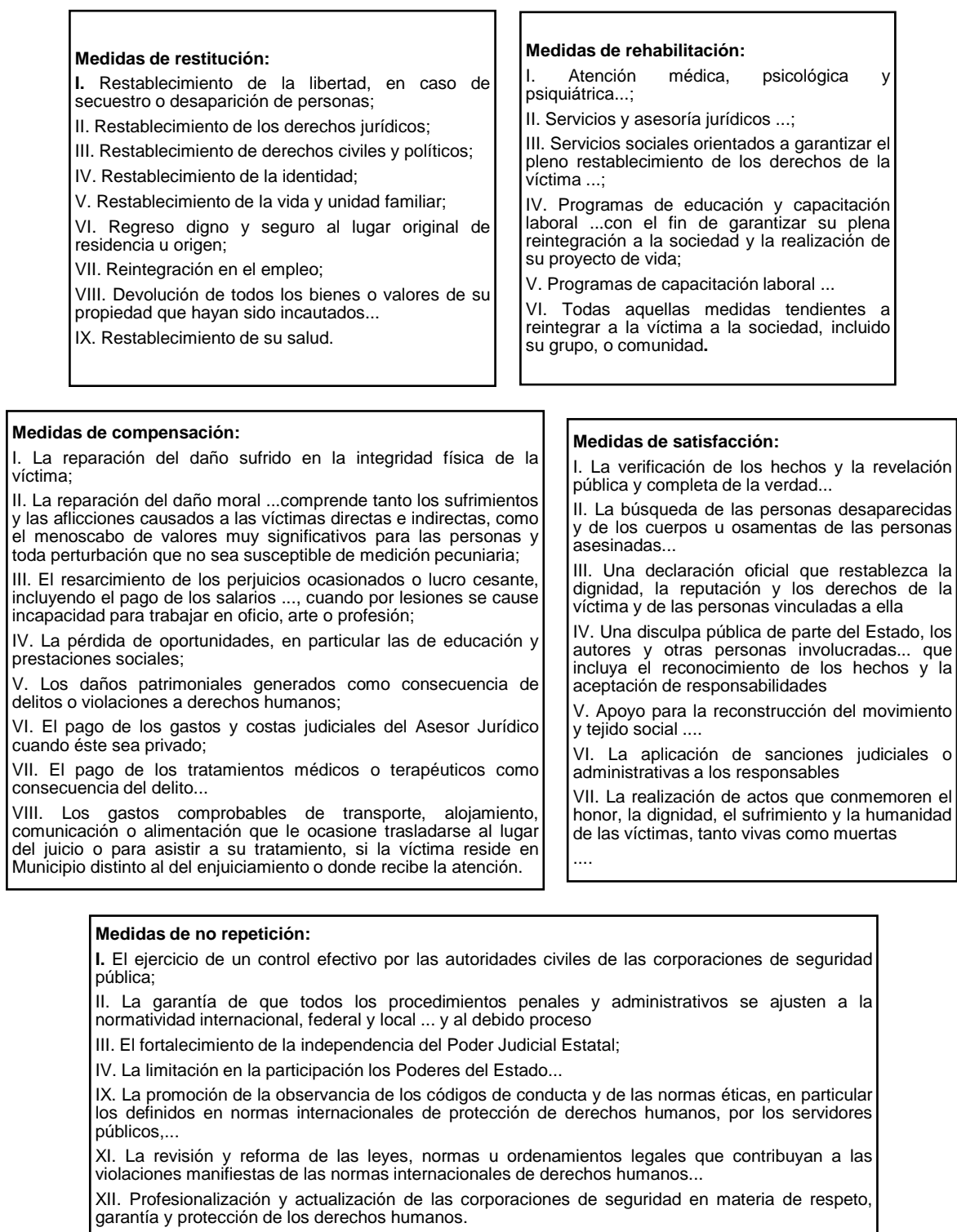
aquellas medidas que tienden a remendar los daños sufridos como consecuencia de las violaciones descritas en la presente Ley, garantizando a la víctima la compensación de las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de sus derechos, dependiendo de si el daño ocasionado es en el plano material o inmaterial, conforme lo establecido en el artículo 72 de la presente Ley. (Morelos, 2019: 49).

Al revisar el artículo 72 de la Ley de Víctimas local, éste precisa que la reparación integral comprende:

- I. La **restitución** que busque devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;
- II. La **rehabilitación** que facilite a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;
- III. La **compensación** que se otorgue a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;
- IV. La **satisfacción** que reconozca y restablezca la dignidad de las víctimas, y
- V. Las **medidas de no repetición** que persigan la no reiteración del hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima. (Morelos, 2019: 79)

Dichas medidas consisten en lo siguiente:

Gráfico 4.1: Medidas que comprenden la Reparación Integral del Daño



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Víctimas del estado de Morelos

Como se puede observar, la ley local de Víctimas sigue los principios del Derecho Internacional, incluso Morelos es una de las entidades que ha homologado su Ley local con la Ley Federal, sin embargo, en el caso de los feminicidios, la víctima directa ya no existe para que se ejerza sobre ella todas esas medidas de reparación integral del daño, y a lo que recurren las autoridades es a sólo realizar sobre ella la disculpa pública, y en algunos casos la rehabilitación de los familiares mediante el apoyo psicológico; es decir, se realizan medidas de satisfacción y de rehabilitación, pero no de restitución, compensación, ni de no repetición, que bien se pueden ejercer sobre las víctimas indirectas.

En el caso de las medidas de compensación, las víctimas indirectas pueden acceder al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que opera la Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas en el estado de Morelos (CEARV), el cual es

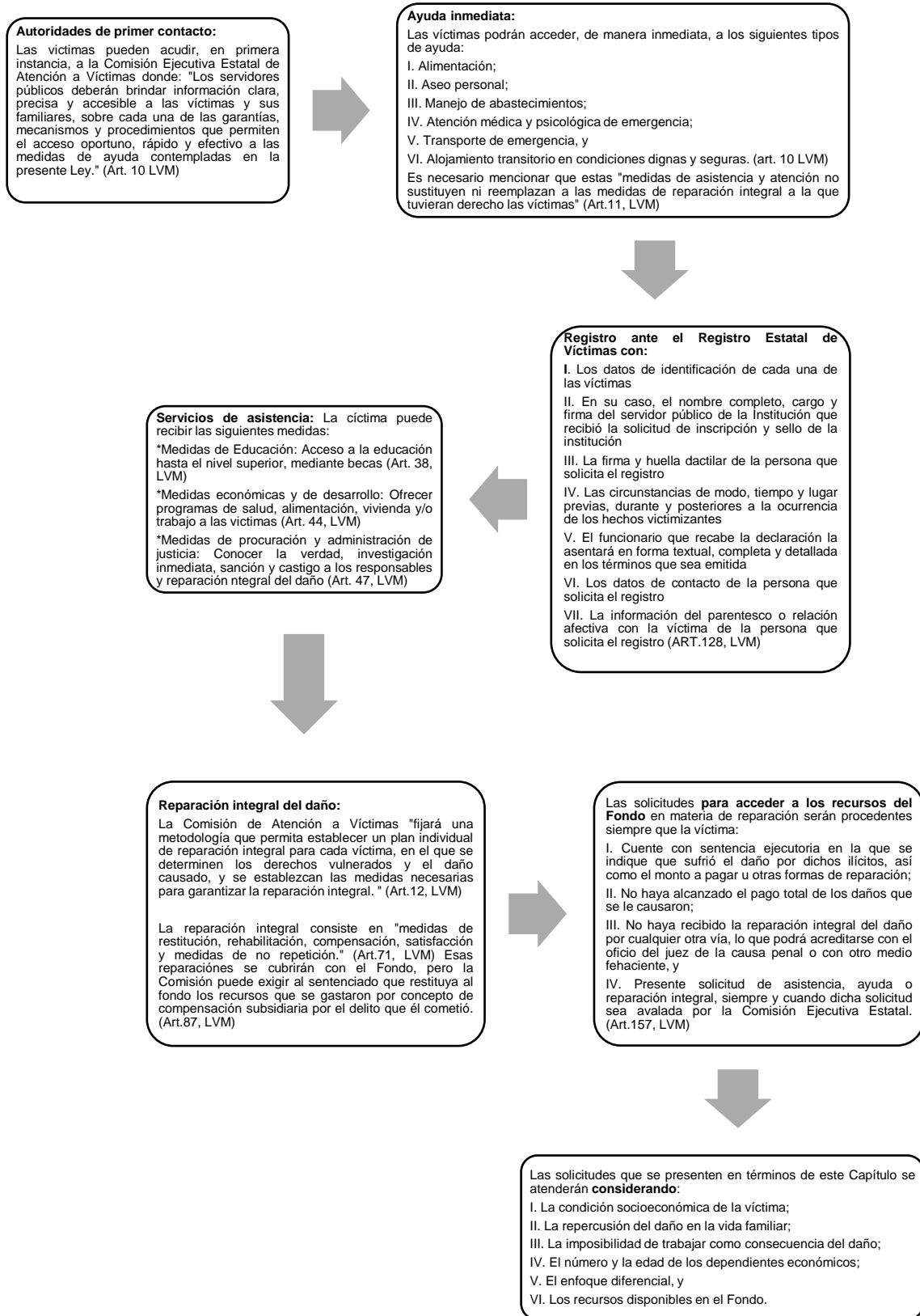
un mecanismo que permite el reembolso de los gastos realizados por las víctimas por conceptos de Medidas de Ayuda, Asistencia, así como el pago de la Compensación por reparación del daño, a través de un fideicomiso y conforme lo marca la Ley de Víctimas... El patrimonio del Fondo se integra a partir de los recursos que el Gobierno Estatal otorga, conforme a la Ley.⁴⁶

Sin embargo, este Fondo de Ayuda no es específico para las víctimas indirectas de feminicidio, sino que se aplica a todo tipo de víctimas cuyos derechos humanos hayan sido violados como desplazamientos, desapariciones, tortura, entre otros.

El procedimiento que se debe seguir para poder acceder a esta ayuda es siguiente:

⁴⁶ Ver en <http://comisiondeatencionavictimas.morelos.gob.mx/fondo-de-ayuda-asistencia-y-reparacion-integral>

Gráfico 4.2: Procedimiento para acceder al Fondo de Ayuda para la Reparación del daño



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Víctimas del estado de Morelos

Así pues, dado que no se precisa en los documentos normativos que, en caso de fallecimiento de la víctima directa, la reparación del daño se ejercerá sobre las víctimas indirectas, la interpretación de la ley se deja a discreción de las autoridades, lo que provoca que en algunos casos sí se efectúe la reparación, indemnización y satisfacción en los familiares de la víctima y en otros sólo se recurra a algunas medidas de reparación y otras de satisfacción, pero no de indemnización.

De acuerdo con información obtenida vía solicitud de información, el Tribunal Superior de Justicia del estado de Morelos informa que desde 2015 hasta 2019 han ingresado 94 “causas por el delito de feminicidio”: 15 en 2015, 18 en 2016, 16 en 2017, 16 en 2018 y 29 en 2019”, asimismo declara que “en lo relativo a sentencias condenatorias que se han cumplido, ninguna se ha cumplido en el sentido de que sea compurgada y/o reparado el daño para que se de por cumplida” y agrega que “No se tiene registro de que se haya cumplido pago alguno por concepto de reparación del daño en sentencias por este delito”.

Asimismo, aclara que

Las dificultades para la reparación del daño principalmente es que los sentenciados no cuentan con los recursos para cumplir y la ley prevé las condiciones para que puedan acceder a un beneficio, mismo que no se encuentra antes de los 17 años de pena corporal cumplida, dado que la pena mínima en abreviado es aproximadamente 26 años y medio, en juicio de 40 a 70 años en el estado de Morelos. (Véase anexo 2)

Es decir, que desde 2015 cuando fue declarada la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, hasta 2019, no se ha ejercido reparación del daño por compensación ni por parte del Estado ni por parte del agresor, incluso se le perdona al agresor este pago, si no cuenta con los medios para realizarlo, y los hijos de las víctimas de feminicidio no reciben recurso económico alguno.

Ante este problema, varios estados han agregado a su Código Penal local, la reparación del daño como una medida a ejercer sobre los hijos de las víctimas, en el caso del delito de violencia de género y/o feminicidio, tal es el caso de Colima, del Estado de México y de Veracruz. En el caso de Colima, que es muy similar a los otros dos estados, el Código Penal local (con última actualización al 7 de marzo de 2020) estipula lo siguiente:

Art 45. Fracción II: Tratándose de los delitos de violencia familiar, delitos contra la libertad sexual, homicidios y lesiones que sean con violencia de género, así como el de feminicidio, se incluirá, además:

a) El **restablecimiento de su honor**, mediante disculpa pública, a través de los mecanismos que señale la autoridad judicial;

b) La reparación por la afectación en su entorno laboral, educativo y psicológico, a fin de lograr su restablecimiento, ante la imposibilidad de este, la **indemnización** correspondiente, en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales.

La indemnización a que se refiere el párrafo anterior se cuantificará con base en diversos factores como la pérdida del empleo, la inasistencia a las jornadas laborales, la necesidad de cambio de plantel educativo o inasistencia a éste, y demás datos relevantes que permitan realizar la cuantificación correspondiente, y

c) El pago de la pérdida del ingreso económico o de los gastos indispensables para su subsistencia y, si los hubiere, de los **hijos menores de edad o discapacitados**, cuando como consecuencia del delito sufrido, se haya visto imposibilitada para desarrollarse en el ámbito laboral; lo anterior, por el tiempo que determine la autoridad judicial, atendiendo a su grado de estudios, edad y estado de salud. (Colima, 2020: 29 y 30)

Sin embargo, esta especificación no existe en el Código Penal del Estado de Morelos, por lo que se recomienda integrar la reparación integral del daño para víctimas indirectas, en específico, para los hijos de las víctimas de feminicidio, en el artículo 36 referente a la reparación del daño.

Finalmente, aunque existan herramientas del derecho internacional y normativas federales sobre la reparación del daño, en el caso del feminicidio es necesario que el Código Penal estatal especifique cuáles son las medidas de reparación a aplicar en caso de que suceda un feminicidio, toda vez que los “métodos jurídicos o legales de justicia procesal...constituyen un importante método para mejorar la racionalidad de la toma de decisiones” (Parsons, 2007:310), en tanto representan una guía para las Procuradurías locales.

Lo anterior es necesario, porque, de Acuerdo con la doctora Nadine Gasman Zylbermann, presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres⁴⁷, a pesar de que, por ejemplo, el Inmujeres realiza un padrón de huérfanos y huérfanas cuyas madres fueron asesinadas, la atención a ellos, que forma parte de una de las medidas de reparación del daño, corresponde y depende de los estados, no de la federación.

⁴⁷ Durante su participación en el Foro Nacional: El combate al feminicidio a 8 años de su incorporación al sistema de justicia: Experiencias y Desafíos, organizado el día 15 de abril por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En este caso, es el DIF estatal o de las unidades municipales quienes se encargan de atender a los huérfanos de mujeres asesinadas, sin embargo, se trata de un servicio que no se ofrece con regularidad, pues, por ejemplo, en el caso del DIF del municipio de Emiliano Zapata, reportan que desde 2015 hasta 2019, sólo han atendido un caso de niños huérfanos cuya madre fue asesinada, se trató de “cuatro menores de edad en donde la atención consistió en terapias psicológicas, y saber mediante investigación social, qué familiar se iba a responsabilizar de los niños”⁴⁸.

Cabe destacar que, de acuerdo con datos proporcionados por la Comisión Estatal de Seguridad Pública, en el municipio de Emiliano Zapata de 2015 a 2018 sólo se inició una carpeta de investigación por el delito de feminicidio, ello en 2018, sin embargo, se desconoce si se trata de la víctima cuyos hijos fueron atendidos por el DIF, debido a la anonimidad de los datos.

En el caso del DIF del municipio de Cuernavaca, la dependencia señaló que:

La Procuraduría Municipal de la Defensa del Menor y la Familia de Cuernavaca, no cuenta con antecedentes de servicios que se haya proporcionado a niños huérfanos cuya madre haya sido asesinada y esté considerada en registros o expedientes de la Alerta de Violencia de Género⁴⁹.

Sin embargo, de acuerdo con la Comisión Estatal de Seguridad Pública, de 2015 a 2018 se han abierto en el municipio de Cuernavaca un total de 18 carpetas de investigación por el delito de feminicidio, dos en el año 2015, siete en el año 2016, cinco en 2017 y cuatro en 2018, sin embargo, en ningún caso se atendió a niños o niñas dependientes de las mujeres asesinadas, lo cual es una omisión a la reparación del daño a que tienen derecho las víctimas indirectas, en este caso, los hijos.

4.3 Factores punitivos

A diferencia de los factores de reparación que son medidas en libertad para el agresor o medidas que debe cumplir el Estado para resarcir el daño a la víctima, los factores punitivos son aquellos estatutos legales que definen el delito de feminicidio y que implican penas contra la libertad de los infractores.

⁴⁸ Respuesta a solicitud de información No de oficio DIF/EZ/UT/15/06/20

⁴⁹ Respuesta a solicitud de información No. 04416320

4.3.1 De la definición del delito de feminicidio

Actualmente, el Código Penal del Estado de Morelos establece, en su artículo 213 Quintus que:

Comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer. Existen razones de género cuando se acredite cualquiera de las siguientes hipótesis:

I. Hay o se haya dado, entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo, cualquier otra relación de hecho;

II. Hay o se haya dado, entre el activo y la víctima una relación laboral, docente, o cualquier otro que implique confianza, subordinación o superioridad;

III. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

IV. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previa o posterior a la privación de la vida;

V. Consten antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; o

VII. La víctima haya sido incomunicada.

A diferencia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos que define la violencia feminicida en términos de misoginia, en el Código Penal local ya no se incluye el término misoginia que lo haría más ambiguo, sino que, se agregan las razones de género como causales del asesinato de una mujer. En este sentido, un término subjetivo como “razones de género”, se traduce en elementos objetivos al establecer, en este caso, las siete hipótesis que se pueden cumplir para que un asesinato de una mujer se califique como feminicidio.

Es necesario señalar que, para el caso de Morelos, no es necesario que se acrediten todas las hipótesis de razones de género, sino que basta con que “se acredite cualquiera” de ellas. Dichas hipótesis que los expertos denominan “elementos objetivos” tienen tal naturaleza porque especifican con claridad, qué es lo que deben buscar los operadores jurídicos cuando se encuentran frente a un asesinato femenino.

Cabe resaltar que no todo asesinato de una mujer debe ser considerado como feminicidio, debe ser clasificado como tal el asesinato de una mujer que haya sido ultimada, pero por razones de género, porque si se considerara todo asesinato de una mujer como feminicidio, no tendría sentido crear ese delito, toda vez que ya existe el de homicidio. De ahí que, el feminicidio tenga como característica particular

las razones de género, no se trata de un asesinato común, sino de un asesinato donde la mujer experimentó más violencias además del acto que terminó con su vida.

Esto es menester subrayar toda vez que, de acuerdo con la Constitución federal, hombres y mujeres son iguales ante la Ley, luego entonces, todo asesinato de cualquier persona debe ser considerado un homicidio, sin embargo, se crea un nuevo tipo penal, el del feminicidio, luego de observar las características de los asesinatos femeninos, a los cuales se les aplica más saña que a los asesinatos masculinos. Por ello es que resulta importante que se acrediten las razones de género para clasificar un asesinato como feminicidio, pues de lo contrario se estaría violando la Constitución al no tratar por igual un asesinato de un hombre y uno de una mujer, sin evidenciar razones de género.

Tomando en cuenta lo anterior, cabe señalar que actualmente existen debates en torno a algunas de las razones de género, por un lado, quienes consideran que las razones de género son precisas y una por sí sola es suficiente para considerar el asesinato de una mujer como feminicidio y, por otra parte, quienes cuestionan algunas de las razones de género por considerar que se trata de cuestiones que se pueden aplicar tanto a un asesinato de una persona femenina como masculina. A continuación, se desarrolla cada una de las razones de género.

1. “Hay o se haya dado, entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo, cualquier otra relación de hecho”: Esta razón de género no se ha cuestionado porque, en un principio, cuando se aprobaron tanto la Ley de Acceso como las modificaciones al Código Penal, la mayoría de los feminicidios ocurría en el hogar, por parte de algún miembro de la familia. Esa situación ha ido cambiando y disminuyendo en algunas entidades, pero aún continúa.
2. “Hay o se haya dado, entre el activo y la víctima una relación laboral, docente, o cualquier otro que implique confianza, subordinación o superioridad”: Esta relación tampoco se ha cuestionado dado que se entiende que las violencias se pueden generar por una situación de desigualdad entre los géneros, sin embargo, resulta difícil probar que, en efecto, hayan existido relaciones de desigualdad, subordinación o superioridad entre por ejemplo, dos empleados, además de que esta razón sólo aplica en los casos en los que el feminicidio haya sido cometido por una persona conocida.
3. “La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo”: ésta es una de las razones más relevantes porque es justo este otro tipo de violencias previas o posteriores a la muerte, lo que clasifica al asesinato de una mujer como feminicidio, el cual puede ocurrir dentro o fuera del hogar,

por una familiar o un desconocido, pero si presenta violencia sexual, es razón suficiente para catalogarlo como tal.

4. “A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previa o posterior a la privación de la vida”: Lo mismo que el inciso anterior, se hace referencia a las otras violencias además del hecho mismo de asesinarla.
5. “Consten antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima”: Esto hace referencia al continuum de violencias que ha padecido la mujer y que, al no atenderse culminaron en la máxima expresión de la violencia que es el asesinato, sin embargo, éstas son probatorias mientras exista un antecedente de denuncia, incluso el Estado es responsable si hizo caso omiso a las denuncias presentadas por la víctima y permitió, de cierta manera, su asesinato; pero no son elementos probatorios en caso de no haber una denuncia y sólo exista la palabra de algún testigo. Por ello, en algunos estados como Chihuahua y Baja California Sur, agregan a esta razón de género “independientemente de que exista denuncia o haya sido del conocimiento de alguna autoridad” (Art. 126 Bis del Código Penal de Chihuahua y Art.389 del Código Penal de Baja California Sur).
6. “El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público”: Esta característica hace referencia a que existe un ánimo de mostrar el cuerpo de la mujer a la sociedad, no esconderlo, sino exhibirlo. Sin embargo, hay quienes cuestionan esta razón, pues esta acción de mostrar el cuerpo de una persona también se puede observar en casos masculinos. El debate continúa.
7. “La víctima haya sido incomunicada”: Alrededor de esta razón de género existen diferentes versiones y formas de entender, por un lado, quienes señalan que se refiere a que la víctima estuvo retenida contra su voluntad, previo a su asesinato, por otro, quienes agregan que esta razón también puede entenderse como que la víctima se haya alejado de sus familiares y, por lo tanto, estado sin posibilidad de pedir y recibir ayuda, por temor a que el agresor ejerciera violencia sobre ella o sobre sus hijos.

Además, de acuerdo con la maestra María de la Luz Estrada Mendoza, coordinadora del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF), esta hipótesis de que la víctima haya sido incomunicada hace referencia a que la víctima haya sido también víctima de trata, fue en ese sentido, explica, que se puso como una razón de género cuando se estaba discutiendo el Código Penal Federal, sin embargo, alega que no se redactó literalmente que la víctima haya sido tratada, porque la trata es en sí misma un delito y no se podía describir un delito con otro delito.

Sin embargo, considero que al no ponerse “víctima de trata” y al ponerse incomunicada, esta referencia es muy ambigua y seguramente los

funcionarios públicos no están enterados de que quienes participaron en la redacción del Código Penal estaban pensando en el delito de trata cuando escribieron que la víctima haya sido incomunicada.

No obstante, considero que este punto es un asunto que rebasa los objetivos de este trabajo de investigación, además de que para resolverlo se requiere necesariamente del apoyo de juristas e incluso de especialistas en dogmática penal para resolver si, en efecto, un delito no se puede definir a partir de otro delito, y si es así, se debería encontrar la forma jurídica de precisar que esta última razón de género se aplica en caso de que la mujer asesinada haya sido víctima de trata.⁵⁰

Lo anterior resulta urgente toda vez que, de acuerdo con un estudio realizado en 2017 por la red Hispanics in Philanthropy (HIP):

“En el estado de Chihuahua, los municipios de Juárez y Chihuahua se caracterizan como zonas de riesgo para fines de trata por ser lugares con bastante movimiento migratorio y desarrollo productivo, por ejemplo, las maquilas. En este estado también existen líneas que vinculan la trata de personas con el feminicidio, tal como también sucede en Nuevo León y Coahuila”. (HIP, 2017: 18)

Si bien, en dicho estudio no se mencionan al estado de Morelos como una entidad donde se encuentre presente la relación trata-feminicidio, ese mismo documento refiere que “en este estado se práctica la captación de mujeres jóvenes a través de presuntos amigos quienes buscan integrarlas al grupo social. Ya integradas se les amenaza y obliga a la prostitución, esto, tanto en Cuernavaca como en Jiutepec” (HIP, 2017: 30). Ante ello cabe subrayar que en ambos municipios donde se tiene mayor presencia de mujeres en situación de prostitución, también son municipios que tienen Alerta de Violencia de Género declarada, por lo que para estudios posteriores se recomienda indagar acerca de la relación entre el delito de trata y el delito de feminicidio en el estado de Morelos; además de que resulta apremiante que se reconozca como razón de género para acreditar el delito de feminicidio, el hecho de que la mujer asesinada haya sido víctima de trata.

⁵⁰ Cabe señalar que, en los códigos penales de los estados de Aguascalientes y de Quintana Roo se agrega como una razón de género el hecho de que “el activo haya obligado a la víctima a ejercer la prostitución, o haya ejercido actos de trata de personas en agravio de la víctima” (Art.89 Bis del Código Penal de Quintana Roo y Art.97A del Código Penal e Aguascalientes), es decir, estos estados sí precisan la trata como la antesala del feminicidio, además de la razón de género “que la víctima haya sido incomunicada”.

A partir de todo lo anterior podemos señalar que actualmente todavía existe debate en cuanto a las razones de género para considerar el asesinato de una mujer como feminicidio, incluso algunas entidades federativas agregan otras razones de género o abundan en precisar las ya existentes (como es el caso de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Oaxaca⁵¹ y Quintana Roo), pues es necesario “mejorar la técnica legislativa para que el discurso legal (necesariamente distinto del discurso ideológico, aunque fundado en él) no cause tantos problemas interpretativos y probatorios que hagan totalmente inefectiva la legislación como mecanismo para perseguir los objetivos políticos anhelados.” (Vázquez, 2019: 211)

Para el caso de las pruebas, se hace ineludible, además, que, desde los policías, los peritos, hasta los fiscales y los jueces conozcan de memoria las razones de género que deben buscar cada vez que se cometa un asesinato de una mujer, y deben recibir capacitaciones para poder identificar esas circunstancias y no obviarlas, sobre todo en el caso de los primeros respondientes, como los policías locales.

Lo anterior porque si bien, se considera que el mayor problema ocurre en el momento en que un juez clasifica o no el delito como feminicidio, esta situación tiene antecedentes que dificultan que un asesinato de una mujer se pueda o no catalogar como feminicidio, entre esos antecedentes se encuentran, por ejemplo, que los policías ministeriales y/o los médicos legistas no registren los signos de violencia sexual que presenta la víctima al momento en que acuden al lugar de los hechos, o peor aún, que no se preserve el lugar de los hechos.

Lo anterior representa fallas al debido proceso lo cual resulta grave pues, de acuerdo con Valeria Durán, investigadora de Mexicanos contra la Corrupción, “la mayoría de las absoluciones de feminicidas son por fallas al debido proceso y no por dudas sobre la culpabilidad del agresor”⁵².

Entonces, como señala la Lic. Dilcya Samantha García Espinosa, Fiscal Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género en el estado de

⁵¹ El Código Penal del estado de Oaxaca agrega como razón de género que “existan antecedentes o indicios que la agresión cometida contra la víctima haya tenido como finalidad impedirle el ejercicio de su derecho de votar o ser votada, en la elección de autoridades estatales o municipales” (Art.441 del Código Penal de Oaxaca), agregando al Código Penal una razón propia del contexto de Oaxaca, regionalizando el tipo penal.

⁵² Durante su participación en el Foro Nacional: El combate al feminicidio a 8 años de su incorporación al sistema de justicia: Experiencias y Desafíos, organizado el día 22 de abril por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

México⁵³, “el tipo penal solo no es suficiente, se necesita fortalecer las instancias de procuración de justicia con personal especializado en, por ejemplo, antropología de la violencia, criminología y criminalística con perspectiva de género, en necropsia con perspectiva de género, en datos telefónicos para identificar dónde estuvo la víctima y el agresor, entre otros, para poder acreditar el delito mediante procesos científicos-sociales”.

4.3.2 De pena privativa de la libertad

En el caso de la pena privativa de la libertad para quien comete el delito de feminicidio, el estado de Morelos, a través de su Código Penal, asigna una pena de 40 a 70 años de prisión, mientras que la normativa federal estipula una pena de 40 a 60 años, es decir, con ello, el estado de Morelos incrementa la pena máxima en 10 años, medida con la que se busca hacer desistir a los infractores de cometer el asesinato de una mujer.

Sin embargo, como señala Vázquez, (2019:20) “el problema en el modo que está tipificado en algunas legislaciones el feminicidio es que se le atribuyen penas muy altas y, en cambio, se utilizan causales que anticipan graves problemas probatorios”. Como ya se señaló anteriormente, se trata de que exista claridad en las características que se buscan en el asesinato de una mujer, para que así se pueda probar que se trató de un feminicidio, pues aunque existan penas altas, si las causales de género son difíciles de probar ya sea por su ambigüedad o porque el personal de primera respuesta no está capacitado, el delito no puede ser castigado como feminicidio y se cataloga como homicidio, el cual tiene penas más bajas.

En el caso específico de Morelos, el Código Penal estatal asigna, en su artículo 106, una pena de 20 a 40 años de prisión a quien prive de la vida a otro, mientras que, si se trata de asesinatos entre familiares, el artículo 107 establece una pena de 25 a 50 años de prisión.

En ese último caso, la doctora Patricia Olamendi Torres, directora del Instituto de Formación de Justicia y Derechos Humanos⁵⁴, recomienda que el homicidio en razón de parentesco debería analizarse como feminicidio. Ello es necesario, dice, toda vez que una de las razones de género para catalogar el asesinato de una mujer

⁵³ Durante su participación en el Foro Nacional: El combate al feminicidio a 8 años de su incorporación al sistema de justicia: Experiencias y Desafíos, organizado el día 15 de abril por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

⁵⁴ Durante su participación en el Foro Nacional: El combate al feminicidio a 8 años de su incorporación al sistema de justicia: Experiencias y Desafíos, organizado el día 15 de abril por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

como feminicidio es justo que “se haya dado, entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo, cualquier otra relación de hecho”.

Ahora bien, otra de las cuestiones que preocupa a los estudiosos del derecho penal en el caso específico del feminicidio, es la pena mínima. Aquí hay que hacer la acotación de que se trata de una preocupación que inquieta más a la defensa de la persona acusada del delito de feminicidio, pero que no por eso deja de ser una preocupación legítima y relevante. Se trata de considerar que, en el caso del feminicidio la pena mínima es demasiado alta, pues es igual que la pena más alta asignada por el delito de homicidio, esto, señalan, representa un peligro ante una sentencia condenatoria errónea, pues la persona inocente, aunque se le asigne la pena mínima, estará más años en prisión, por un delito que no cometió.

Sin embargo, ello se puede atenuar si las razones de género son claras y posibles de acreditarse, para así disminuir la incertidumbre sobre si se trata o no de un delito de feminicidio.

Tenemos entonces, por un lado, el reconocimiento de que Morelos le asigne más años de pena al delito de feminicidio, pues en caso de encontrarse a los culpables y sentenciarlos, el acceso a la justicia previene que se continúen cometiendo este tipo de delitos, más aún con penas tan altas que resultan ser un tipo de escarmiento para la sociedad.

Empero, también se hace necesario que esas penas altas vayan acompañadas de un tipo penal donde las razones de género sean claras, precisas y, sobre todo, que sí sean de género, para con ello ayudar a que el delito se investigue como feminicidio y, por otro lado, evitar, hasta cierto punto, que se castigue a alguien de manera injusta.

Para finalizar este capítulo es necesario reconocer que, aunque las leyes rigen los procedimientos de las políticas públicas, no basta con ellos, es necesario analizar, a la par de la normatividad, las prácticas, o lo que Ostrom (2010) llama, “las reglas en uso”, lo que sucede dentro de las organizaciones, al implementar una política.

Pues muchas veces sucede lo que señala Edelman (1977), citado en Parsons (2007:211) “las palabras que triunfan y las políticas públicas que fracasan”. Así que, consciente de que ello puede suceder, decidí realizar, además del análisis de los factores legales, un análisis de los factores procedimentales, es decir, conocer lo que se realiza en los niveles nacional, estatal y municipal, una vez que se decretó

en 2015 la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, lo cual es materia del siguiente capítulo.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LOS FACTORES PROCEDIMENTALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE MORELOS

Introducción

Considerando las limitaciones de los estatutos formales que si bien, son directrices para la implementación, no son las únicas variables a considerar, pues en la puesta en práctica la implementación depende de otros factores, en este capítulo abordamos esos otros factores: los factores procedimentales/organizacionales que se encuentran presentes en la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, los cuales dan cuenta de la capacidad institucional de los gobiernos locales y del tipo de coordinación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno.

Al reconocer la complejidad en la implementación de una estrategia que requiere de la participación de todos los niveles de gobierno, con diversas instancias en cada uno de ellos, para este capítulo esa complejidad se simplificó en factores de autoridad, de recursos económicos, de recursos humanos y finalmente de coordinación, siguiendo y combinando los modelos propuestos por Angélica Rosas (2015) y Sabatier y Mazmanian (2000), descritos en el capítulo tres.

Es necesario señalar que todos esos factores se pueden ubicar en los tres niveles de gobierno, sin embargo, luego de la revisión documental y de las entrevistas realizadas, se comprendió que el factor de autoridad, por ejemplo, se encuentra presente en los gobiernos nacional y estatal; mientras que los de recursos económicos y humanos tiene mayores problemas a nivel municipal, por ello mi énfasis en esos niveles; y, por último, los factores de coordinación necesariamente requerían de una visión completa de los tres niveles de gobierno. De ahí que, en algunos factores se ponga más atención en el nivel municipal, otros en el estatal o en el nacional y en algunos casos se observen los tres niveles en su conjunto. Esa distinción depende de la política pública particular que se analice, por lo que no puede generalizarse a otras acciones de gobierno.

Asimismo, es menester considerar que las acciones para implementar la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos han evolucionado en el tiempo, y la atención al problema se ha modificado con el cambio de gobierno, es decir, se trata de una política que, al menos en el estado, aún no se encuentra del todo institucionalizada, por ello es que en algunos factores nos encontramos ante, por ejemplo, dos tipos de acciones y formas de organización: las de 2015 a 2018 y las

de 2019 a 2020. A fin de no confundir en el desarrollo de los factores, es necesario advertir desde un inicio, que nos encontramos ante una implementación de la Alerta de Violencia de género fragmentada en esos dos momentos.

Adicionalmente, es necesario recordar que cada factor será valorado dependiendo, a su vez, del valor otorgado a cada uno de sus atributos, donde 0 es deficiente, 1 es insuficiente, 2 es mejorable y 3 es suficiente.

En el caso del factor de autoridad, que tiene cuatro atributos (capacidad de influencia, capacidad de decisión, capacidad de monitoreo y capacidad de evaluación), la autoridad será suficiente si la suma total del valor de cada atributo es mayor a ocho pero menor o igual a 12, es decir, si se cumple con esas cuatro capacidades; mejorable, si la suma total del valor de los atributos es igual o mayor a cuatro pero menor o igual a 8; insuficiente si la suma total del valor de los atributos es mayor a cero pero menor o igual a 4 y deficiente si la suma total del valor de sus atributos es igual a cero (Ver tabla 5.1).

Por su parte, el factor de recursos económicos, tiene seis atributos (disponibilidad de recursos en el nivel nacional, disponibilidad de recursos en el nivel estatal, disponibilidad de recursos en el nivel municipal, monitoreo de recursos en el nivel nacional, monitoreo de recursos en el nivel estatal y monitoreo de recursos en el nivel municipal), de tal manera que el factor de recursos económicos será suficiente si la suma del valor asignado a cada atributo es mayor a 12 pero menor o igual 18, es decir si existe disponibilidad de recursos en los tres niveles de gobierno, y si, a su vez, existe un monitoreo de esos recursos; es mejorable si el valor de la suma total es mayor a seis pero menor o igual a 12, insuficiente si la suma de ambos atributos es mayor a cero pero menor o igual a 6, y deficiente si se tiene cero como resultado.

Respecto al factor de recursos humanos, es menester adelantar que no se realiza un análisis detallado de los recursos humanos en el nivel estatal, debido a la falta de información respecto al personal que se encuentra al interior de las dependencias, pues debido a la pandemia por Covid-19 no fue posible realizar el trabajo de campo, por ello el nivel estatal sólo se analiza en términos de actores como dependencias, mientras que en el nivel nacional y municipal ello se hace en cuestión de recursos humanos como individuos. De ahí que para realizar la valoración sólo se tenga un atributo a considerar (número, tipo y especialidad de los actores) y se obtendrá tres si se considera suficiente el número, tipo y especialidad de los actores, dos si es mejorable, uno si es insuficiente y cero si es deficiente.

Finalmente, en el caso del factor de coordinación que tiene cinco atributos (tipo de coordinación, resistencias encontradas, acuerdos logrados, acciones ejecutadas e incentivos), se considera suficiente si la suma del valor de sus atributos es mayor a 10 pero menor o igual a 15, es decir, si existe una coordinación horizontal e interdependiente, si las resistencias encontradas permiten el diálogo y la negociación pero no impiden la implementación, si existen acuerdos logrados y éstos se ven reflejados en acciones ejecutadas, y, por último, si existen incentivos para implementar la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos; será mejorable si la suma de los atributos es mayor a cinco pero menor o igual 10; insuficiente si la suma total es mayor a cero pero menor o igual a 5, y deficiente si es igual a cero, tal como se muestra en la siguiente tabla (a la que ya se hizo referencia en el marco metodológico contenido en el capítulo 3).

Tabla 5.1: Ejemplo de valoración de los factores procedimentales presentes en la implementación de la Alerta de Violencia de Género.

Factores Procedimentales		Atributos	Valoración posible de cada atributo
De Autoridad =	+	Capacidad de influencia	0=deficiente
		Capacidad de decisión	1=insuficiente
		Capacidad de Monitoreo	2=mejorable
		Capacidad de evaluación	3=suficiente
	Sumatoria		0=deficiente 0>=4=insuficiente 4>=8=mejorable 8>=12=suficiente
De Recursos económico s=	+	Disponibilidad de recursos a nivel federal	0=deficiente
		Disponibilidad de recursos a nivel estatal	1=insuficiente
		Disponibilidad de recursos a nivel municipal	2=mejorable
		Monitoreo del uso de recursos a nivel federal	3=suficiente
		Monitoreo del uso de recursos a nivel estatal	
	Monitoreo del uso de recursos a nivel municipal		
Sumatoria		0=deficiente 0>=6=insuficiente 6>=12=mejorable 12>=18=suficiente	
De Recursos humanos=		Número, tipo de actores y especialidad	0=deficiente 1=insuficiente 2=mejorable 3=suficiente
No existe sumatoria dado que sólo hay un atributo			0=deficiente 1=insuficiente 2=mejorable 3=suficiente
De Coordinación=	+	Tipo de Coordinación	0=deficiente
		Las resistencias encontradas en el proceso	1=insuficiente
		Los acuerdos logrados	2=mejorable
		Acciones ejecutadas y duración de las mismas	3=suficiente

Incentivos	Sumatoria
	0=deficiente 0>=5=insuficiente 5>=10=mejorable 10>=15=suficiente

Fuente: Elaboración propia

5.1 Factores de autoridad: capacidad de influencia, decisión, monitoreo y evaluación

Los factores de autoridad están compuestos por los atributos de: capacidad de influencia y decisión, que tiene que ver con la capacidad que tienen los actores participantes para poder influir y decidir en cómo se llevará a cabo el proceso de implementación de la Alerta; y la capacidad de monitoreo y evaluación, que busca observar la capacidad que tienen los actores de poder vigilar el proceso de implementación de la Alerta.

En ese sentido, podemos señalar que la implementación es un problema de gerencia, de cómo el actor de autoridad hace ver al implementador que tiene que cumplir con cada una de las acciones que se le mandatan y para ello se requiere convencer de que la política es la mejor y es necesaria. En el caso de la implementación de la Alerta, podemos encontrar a dos actores de autoridad: la Conavim con el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario (GIM) a nivel nacional; y a nivel estatal tenemos, en el periodo de 2015 a 2018 a la Comisión Estatal para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres (CEPVGGM), mientras que en el periodo de 2019 a 2020 al Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASE).

a) Nivel nacional: Grupo Interinstitucional Multidisciplinario - Conavim

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) es la instancia, perteneciente a la Secretaría de Gobernación, que se encarga de brindar seguimiento a las Alertas de Violencia de Género declaradas en el país, ello a través de la conformación del Grupo Interinstitucional Multidisciplinario (GIM) que se conforme en cada estado.

El GIM del estado de Morelos está integrado por: Isela Alvarado Covarrubias, representante de la Conavim; Flor Dessiré Hernández León, representante y titular del Instituto de las Mujeres local; Sofía Román López, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Pablo Guillermo Bastida González, representante del INMUJERES; Iztel Sosa Sánchez y Carmen Sulina García Falconi, dos representantes académicos nacionales; y Mercedes Pedrero Nieto y Margarita

Velázquez Gutiérrez, quienes figuran como dos representantes de la academia local.

Es necesario señalar que, aunque a este grupo le corresponde la supervisión de las Alertas y se le puede considerar como la autoridad a nivel federal en este tema, el Grupo Interinstitucional no tiene capacidad de decisión frente a la implementación de la Alerta en el estado, pues no está dentro de sus facultades realizar, por ejemplo, modificaciones a las medidas de emergencia en el estado, incluso, el GIM no es quien impone las medidas de Alerta, sino que eso lo realiza, de manera previa, únicamente la Secretaría de Gobernación, es ella quien impone las medidas que debe ejecutar el Estado.

Asimismo, el Grupo también carece de una facultad sancionadora, pues en caso de que el estado incumpla con la ejecución de las medidas, no se hace acreedor a ninguna sanción por parte del Grupo Interinstitucional.

El Grupo sólo se ocupa de monitorear y vigilar el proceso de implementación de esas medidas y, en este sentido, sí se puede considerar que tiene una capacidad de influencia limitada pues puede presionar para que las instancias estatales y los municipios informen al Grupo sobre sus avances y, de alguna manera, influir en ellos para que realicen las acciones que tienen encomendadas ya que deben rendir cuentas a la instancia federal. De ahí que, aunque no tenga capacidad de decisión, pues un ente externo a la implementación de la Alerta, sí tiene capacidad de influencia.

En el caso de la evaluación y el monitoreo, de acuerdo con los Lineamientos para la conformación, organización y funcionamiento del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario, el GIM tiene a su cargo la “Evaluación integral de la Alerta”, donde se le señala que:

Cada doce meses posteriores de haberse puesto en marcha el Programa de Trabajo, quienes integran el GIM deberán entregar a la Secretaría de Gobernación un informe sobre las acciones realizadas por el Estado de Morelos para atender la Declaratoria de AVGM, mismo que se dará a conocer al Gobierno del Estado para que someta a consideración de ésta, la solicitud de cumplimiento parcial o total de las medidas.⁵⁵

Sin embargo, considero que no se trata estrictamente de una evaluación, sino más bien de un monitoreo del cumplimiento de las medidas. Pues, de acuerdo con la literatura de evaluación, el monitoreo

⁵⁵ Ver anexo X: Solicitud de Información al INMUJERES con número de folio: 0610400012920

Es considerado como la valoración recurrente del avance de una intervención [...] sin embargo, el seguimiento no explica las causas de lo que se documenta [...mientras que la evaluación constituye] una valoración puntual de una intervención, mediante el uso de procedimientos y herramientas analíticas para obtener información pertinente, comparable y confiable del proceso, los resultados e impactos, o de los tres, a fin no sólo de documentar los patrones, sino también de explicarlos y/o comprenderlos, capturando su complejidad. (Cunill y Ospina, 2008, citadas en Cardozo, 2012: 45)

A pesar de que el GIM realiza un monitoreo de la Alerta, hasta ahora no ha cumplido con lo establecido en el lineamiento, pues de acuerdo con su estatuto, cada año se debe realizar el informe de cumplimiento, no obstante, hasta junio de 2020, a cinco años de la implementación de la Alerta, sólo se ha hecho público el Primer Dictamen (2017) que informa sobre el avance que lleva Morelos en la implementación de las medidas de Alerta, y apenas en abril de 2020 el GIM aprobó su Segundo Dictamen, el cual aún no es de carácter público.

De acuerdo con el Primer Dictamen, el Grupo Interinstitucional dio por cumplidas las acciones de:

- Efectuar operativos en lugares donde se tenga conocimiento fundado de la comisión de conductas violentas o delitos en contra de la mujer y aplicar las sanciones correspondientes. Se deberá priorizar el combate a la trata de personas (segunda medida de seguridad⁵⁶, ver tabla 5.7)
- Difundir información sobre líneas de apoyo a víctimas de violencia y crear los protocolos necesarios para su efectivo funcionamiento (segunda medida de seguridad)
- Crear una aplicación para teléfonos inteligentes que permita a las mujeres víctimas de violencia el acceso inmediato a los servicios de atención y seguridad (segunda medida de seguridad)
- Generar protocolos de valoración del riesgo, de actuación, de reacción policial y de evaluación (cuarta medida de seguridad⁵⁷)

⁵⁶ Diseñar y ejecutar una estrategia para la recuperación de espacios públicos y prevención de la violencia, en zonas de riesgo o de alto índice de violencia contra las mujeres.

⁵⁷ Emprender acciones exhaustivas para valorar, implementar y monitorear objetiva y diligentemente las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia; particularmente, se brindará protección inmediata y pertinente en casos de violencia familiar.

- Generar protocolo de actuación de las y los servidores públicos encargados de brindar los servicios correspondientes (quinta medida de seguridad⁵⁸)
- Establecer un programa único de capacitación, sensibilización, formación y profesionalización en materia de derechos humanos de las mujeres para las y los servidores públicos del gobierno del estado de Morelos (segunda medida de prevención⁵⁹)
- Poner en marcha el Centro de Justicia para las Mujeres en Cuernavaca para brindar atención multidisciplinaria a mujeres y niñas víctimas de violencia (cuarta medida de prevención)
- Determinar una medida de reparación simbólica para todas las mujeres que han sido víctimas de feminicidio en el estado de Morelos. (sexta medida de justicia)

Sin embargo, no se señala qué sucederá ahora que esas medidas fueron cumplimentadas por el gobierno estatal, o cuál es el seguimiento que las autoridades implementadoras deben realizar, toda vez que el cumplimiento de una acción no significa el fin de las acciones en la materia, sino todo lo contrario, su preservación a través del tiempo, pues en caso de no hacerlo, para el próximo monitoreo podría tratarse de una acción incumplida.

El dictamen, asimismo, carece de un apartado de recomendaciones y juicios de valor, lo cual es característico de toda evaluación, de ahí que se confirme que se trata sólo de un seguimiento.

El Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario entonces, sólo figura como un ente de monitoreo, aunque de acuerdo con sus estatutos debe realizar una evaluación, sin embargo, de acuerdo con la Conavim, el Grupo sólo es de monitoreo y no puede ir más allá, pues de hacerlo “incurriría en arbitrariedades”, porque la Ley no le atribuye más facultades (entrevista con Isela Alvarado Covarrubias, representante de la Conavim en el GIM).

En este caso podemos señalar que la hechura de la política acompaña la implementación, pues la Ley limita la actuación del Grupo Interinstitucional, el cual si bien es un actor que monitorea, ese monitoreo no se traduce en acciones correctivas, pues el Grupo carece de autoridad para emitir recomendaciones

⁵⁸ Crear y/o fortalecer las agrupaciones estatales, municipales o mixtas especializadas en seguridad pública, así como células municipales de reacción inmediata.

⁵⁹

correctivas o reorientativas del presupuesto, incluso no puede dar por concluidas algunas medidas de emergencia e implementar otras.

Lo anterior lleva a sugerir la reformulación de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, a efecto de que en ellos se asignen más facultades que doten de autoridad al GIM para no sólo supervisar sino también para modificar, de acuerdo al contexto, las acciones de emergencia, pues en más de cuatro años se esperaría que ya se hayan cumplido algunas medidas y entonces tener posibilidad de avanzar hacia otras que conlleven a la seguridad y el acceso a la justicia para las mujeres.

Si bien, la Alerta no es una política pública, sino una estrategia de la política, no se puede tener una estrategia que limite la capacidad de decisión de quien la lidera.

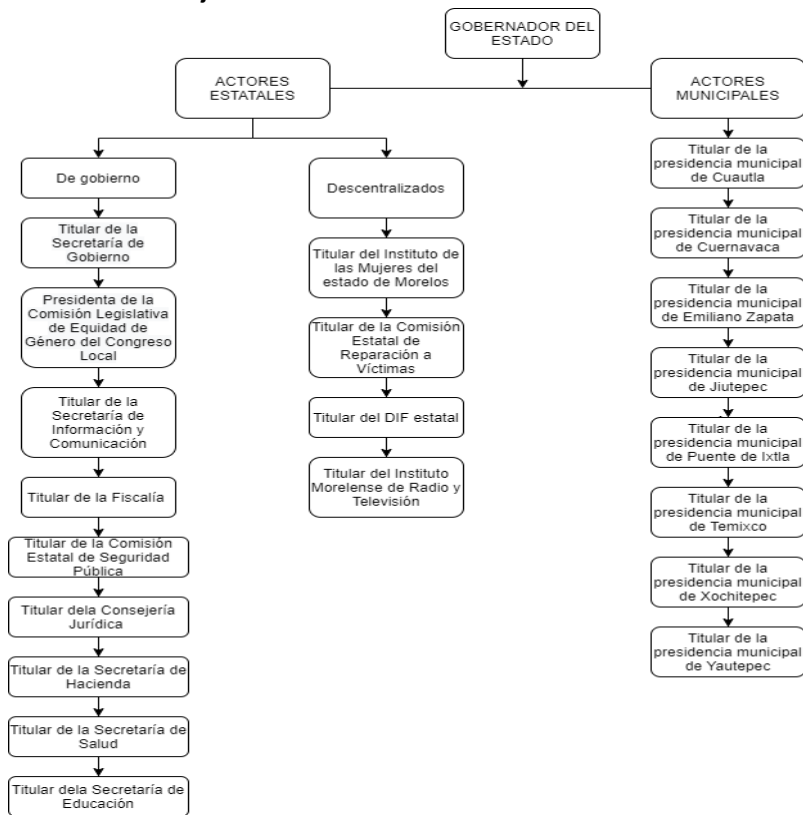
b) Nivel estatal: Comisión Estatal para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres (CEPVG) (2015-2018)

El 12 de agosto de 2015, dos días después de haberse decretado la Alerta de Violencia de Género para el estado de Morelos, el gobierno local acordó la creación de la Comisión Estatal para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres para “fungir como vínculo con las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal así como los Municipios afectados” (Periódico Oficial, 2015:3), siendo atribuciones de la Comisión las siguientes:

- I. Adoptar las acciones que sean necesarias para ejecutar las medidas emergentes de seguridad, prevención y justicia...
- II. Diseñar un Programa Estatal de trabajo...
- III. Rendir ante el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario ... un informe sobre los avances y cumplimiento de las medidas de Alerta...
- IV. Las demás acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto y que deriven de la normativa aplicable. (Ibídem)

A diferencia del Grupo Interinstitucional Multidisciplinario, la Comisión Estatal tuvo más integrantes tanto estatales como de los ocho municipios con Alerta de Violencia de Género, todos ellos, con la obligación de realizar al menos una de las medidas dictadas por el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario; asimismo, se contempló la posibilidad de invitar con derecho a voz, pero no a voto a las organizaciones, asociaciones o expertos, en el momento que se requiriera.

Gráfico 5.1: Integrantes de la Comisión Ejecutiva para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, a pesar de que el número de actores presentes en la Comisión es más amplio, se puede observar una capacidad de influencia limitada porque, al igual que el Grupo Interinstitucional, no tenía capacidad de ejercer coerción para hacer cumplir las medidas a los municipios con Alerta de Violencia de Género, si bien, sí generaba acuerdos, no existía una sanción en caso de incumplimiento.

No obstante, sí contaba con la capacidad de influenciar para bajar recursos para, de alguna manera, garantizar el cumplimiento de las medidas de Alerta, ello porque esta Comisión diseñó e implementó el programa denominado Integra Mujeres, el cual tenía como objetivos:

- Objetivo 1. Contribuir a la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para coadyuvar a la no violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes en el estado de Morelos.
- Objetivo 2. Contribuir en la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas en el estado de Morelos.
- Objetivo 3. Fortalecer el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia en el estado de Morelos.

Objetivo 4. Fortalecer el acceso a la justicia de las mujeres y niñas en el estado de Morelos, mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción.

Objetivo 5. Fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Morelos. (IntegraMujeres, 2016:11)

La Comisión encontró que, al convertir la Alerta en un programa, el Estado se vería obligado a destinar los recursos suficientes para cumplir con esos cinco objetivos.

Ahora bien, respecto a la capacidad de decisión, este grupo no podía decidir cambiar, por ejemplo, las medidas de emergencia, sino que se debía apegar a lo dictado por la Secretaría de Gobernación, es decir, el programa se creó siguiendo lo mandatado por la Secretaría de Gobernación.

Respecto a la evaluación, la Comisión sí tenía la capacidad de evaluar el programa Integra Mujeres, pues los estatutos del programa mandaban la evaluación del mismo mediante un enfoque de Gestión para Resultados (GpR), utilizando la Metodología de Marco Lógico, a partir del diseño previo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Sin embargo, hay que señalar que se trataba de una evaluación muy escueta, pues tanto la prevención de la violencia hacia las mujeres como el acceso a los servicios de atención integral, se medían en función de los funcionarios capacitados y no, por ejemplo, de las mujeres atendidas o de las mujeres satisfechas con los servicios.

Para ejemplificar lo anterior recorro al caso del objetivo del “acceso a la justicia de las mujeres y niñas en el estado de Morelos, mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción”, para este objetivo los indicadores empleados fueron el número de carpetas de investigación de feminicidios concluidas y el número de investigaciones con aplicación del protocolo para el delito de feminicidio, pero no por ejemplo, en virtud del número de reparaciones del daño sobre el número de feminicidios acaecidos o carpetas de investigación abiertas; ni tampoco sobre el número de feminicidas sancionados sobre el número de feminicidios ocurridos.

Otro ejemplo es el relacionado con el “fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia”, en este caso el único indicador utilizado fue el porcentaje de sesiones realizadas, sin considerar otros indicadores que aportaran más información sobre cómo se realizaba la coordinación interinstitucional, como el número y tipo de actores, los acuerdos logrados y ejecutados, el tipo de relación presente, entre otros.

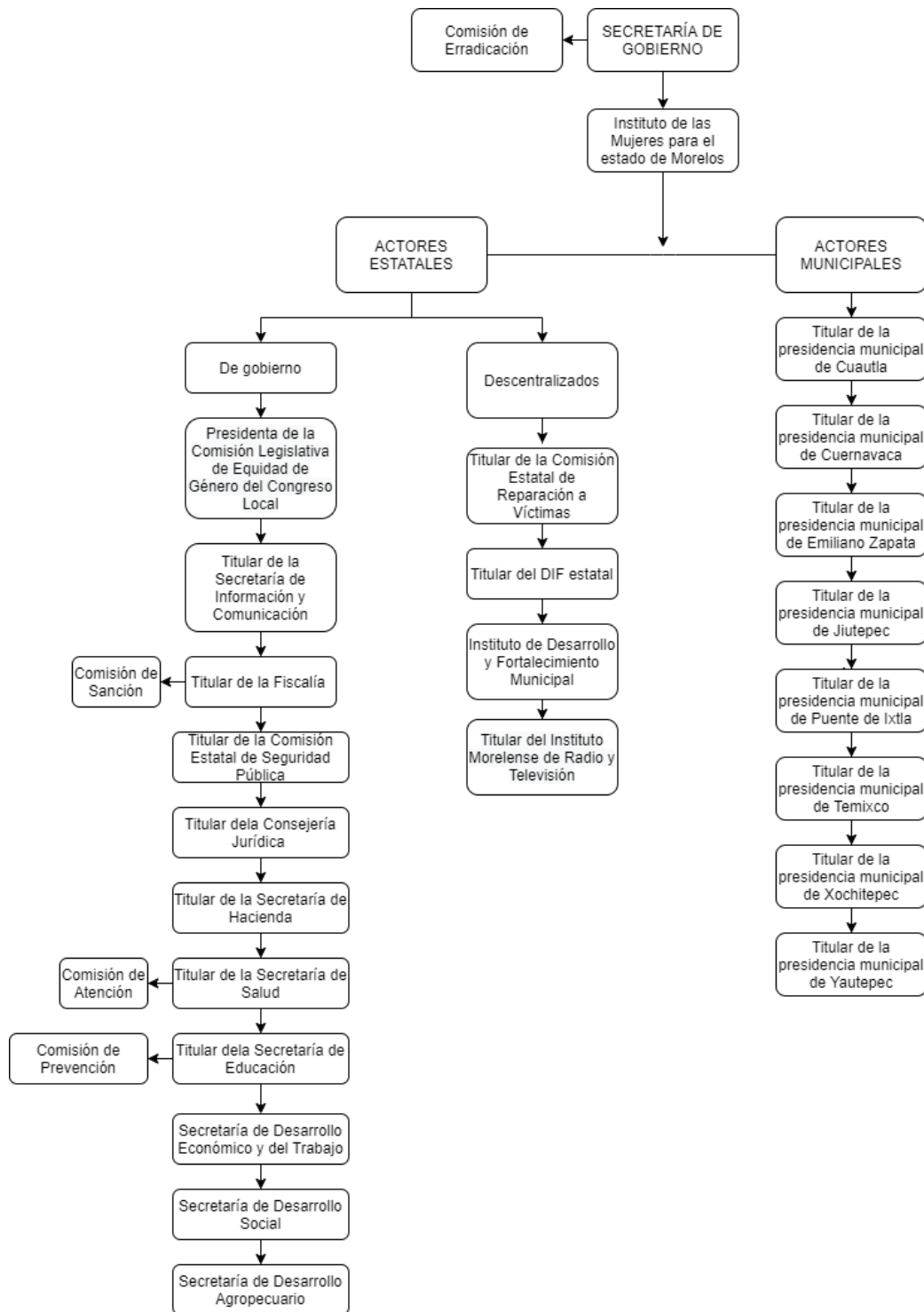
De ahí que se pueda concluir que la evaluación del Programa Integra Mujeres era deficiente no sólo en el número de objetivos a evaluar sino también en el tipo de indicadores utilizados. Asimismo, cabe señalar que, aunque el programa fue diseñado para dar cumplimiento a las medidas de Alerta, su mecanismo de evaluación no contemplaba todas estas medidas, sólo algunas, por lo que la Comisión Estatal sólo tenía capacidad para monitorear la implementación de la Alerta de Violencia de Género, en el sentido de que era la encargada de solicitar a sus integrantes, las acciones que llevaron a cabo. A partir de esa información construyó, en el periodo de 2015 a 2018, cuatro informes entregados a la Conavim en los meses de enero, junio y diciembre de 2016 y en enero de 2018, para dar cuenta del avance en la implementación de las medidas de Alerta, sin embargo, se trató sólo de un monitoreo de la Alerta y no de una evaluación.

c) Nivel estatal: Sistema Estatal para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de las Violencias contra las Mujeres (SEPASE) (2019-2020)

El Sistema Estatal para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de las Violencias contra las mujeres “es el conjunto de dependencias de la Administración Pública Estatal en interacción y vinculación permanente entre sí, para el desarrollo de los ejes de acción de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.” (Morelos, 2020:39)

Las dependencias que lo conforman son:

Gráfico 5.2: Integrantes del Sistema Estatal para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de las Violencias contra



Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que, pesar de que el Sistema Estatal está mandatado en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia desde el año 2007, no fue sino hasta 2019, 12 años más tarde, que el Sistema se instaló en el Estado de Morelos.

Este Sistema está conformado por una Mesa de Armonización Legislativa, cuya presidencia la ocupa el Instituto de las Mujeres local, y tiene como integrantes al Congreso del Estado, a la Consejería Jurídica y a la Secretaría de Gobierno, quienes se ocupan de la revisión de las leyes locales y de sus reformas para armonizarlas con las leyes federales y evitar que éstas sean violatorias de los derechos humanos de las mujeres morelenses.

Asimismo, al Sistema también lo integran cuatro comisiones: la Comisión de Prevención, presidida por la Secretaría de Educación; la Comisión de Atención, presidida por los Servicios de Salud Morelos; la Comisión de Sanción, a cargo de la Fiscalía General de Justicia del Estado; y la Comisión de Erradicación, cuya presidencia la ocupa la Secretaría de Gobierno local. Cada comisión diseña y ejecuta acciones relacionadas con su rubro, ya sea para prevenir la violencia hacia las mujeres, atenderla, sancionarla o erradicarla. Algunas de estas acciones, es menester destacar, deben ser, al menos normativamente hablando, distintas a las acciones por Alerta de Violencia de Género, pues se trata de acciones que buscan terminar con un problema de carácter estructural, mientras que las medidas por Alerta, que también deben implementar las comisiones, deben ser de carácter urgente.

Cabe señalar que, con la nueva administración, el Programa Integra Mujeres, mediante el cual se ejecutaba la Alerta de Violencia de Género en el periodo de 2015 a 2018, dejó de operar, sin que existiera una evaluación previa que recomendara su desaparición, y el 20 de Febrero de 2019

Fue aprobado que las dependencias que integran el SEPASE, adopten las acciones previstas en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género (y) Se aprobó la integración de los 8 municipios que tienen declaratoria de Alerta de Violencia de Género: Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Xochitepec y Yautepec. (SEPASE, 2019:2)

De esa manera, a partir de 2019, el órgano estatal que se encarga de vigilar la implementación de las medidas de Alerta, así como de conformar el documento para informar a la Conavim sobre el avance en la implementación de la Alerta, es el SEPASE, el cual, no sólo implementa la Alerta con acciones emergentes, sino también otras estrategias que buscan frenar, en el largo plazo, la violencia estructural.

Este Sistema, al igual que la Comisión Estatal que operó en 2015-2018, no tiene capacidad de decisión en el sentido de modificar las medidas de Alerta para los municipios, de acorde con su contexto; pero, a diferencia de la Comisión que a través del programa Integra Mujeres podía tener capacidad de influencia para la asignación de recursos, en este caso el Sistema no tiene capacidad de influencia para que se asignen recursos a los municipios con Alerta de Violencia de Género, pues la Alerta ya no es manejada como un programa sino como una estrategia más del Sistema Estatal.

Lo que sí tiene el SEPASE es capacidad de monitoreo, pues mediante la mesa de trabajo relacionada con las medidas establecidas en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género, se vigila la implementación de las medidas, se solicitan informes y se conforma el documento mediante el cual se da cuenta a la Conavim de los avances estatales en materia de la Alerta.

Sin embargo, esa revisión de las acciones realizadas se limita a un monitoreo, y no se realiza una evaluación sobre la implementación de las acciones, ni otra que implique una comparación entre los resultados esperados y los resultados que ocurrieron, conforme a criterios establecidos.

Se hace necesario que el monitoreo se planee de forma estratégica, de manera tal que se pueda contar con un monitoreo justo antes de la planeación del presupuesto local, de tal manera que el Congreso del Estado cuente con un instrumento que le muestre en qué áreas existen deficiencias para atender la Alerta y se puedan etiquetar recursos para ello.

No obstante, actualmente en todos los casos, a pesar de que las autoridades de seguimiento, realizan monitoreos de las acciones de emergencia implementadas en el estado, esos monitoreos se mantienen en el archivo y no cumplen con su objetivo que, de acuerdo con Parsons (2007: 565) todo monitoreo del proceso de implementación debe proporcionar “a los diseñadores de las políticas, a las partes interesadas y a los gerentes, herramientas para valorar la implementación de un programa y utilizar la información a fin de corregir y/o controlar el proceso de implementación y resultados de las políticas más efectivamente”.

En el caso de Morelos, los monitoreos solo figuran como un mecanismo de seguimiento, pero sin desencadenar acciones para reformular las acciones de Alerta, ni para corregir o diseñar incentivos que ayuden a que todas las medidas se lleven a cabo.

En ese sentido, podemos decir que la capacidad de monitoreo no desencadena siquiera en el concepto de satisfacción de Simon, donde la atención se centra sobre las partes de la organización que reportan resultados por debajo de sus metas, y no sube a aquellas que cumplen o rebasan sus objetivos, pues en este caso no se pone especial atención en ninguna.

Tomando en cuenta que el monitoreo estatal realizado por el SEPASE no tiene efecto sobre la Alerta y solo se realiza para cumplir con el requisito, es necesario considerar que el monitoreo estatal sea realizado por otra instancia, como el Congreso local, para de esta manera, hacer no solo un seguimiento técnico sino también político del tema, exigiendo cuentas a las instancias estatales y municipales encargadas de implementar la Alerta, mediante un sistema de supervisión y contrapeso. A esto se le sumaría la auditoría de los recursos destinados a la Alerta.

Este ejercicio de monitoreo de la Alerta de Violencia de Género debe ayudar a confirmar o rechazar la hipótesis sobre la cual se sustentan las acciones de Alerta y que indique de qué manera se puede mejorar este mecanismo.





Por su parte, la evaluación de la Alerta debe recaer en un organismo federal y no estatal para evitar conflicto de intereses, pues, al tratarse de su propio estado, el Sistema Estatal puede no realizar una evaluación “objetiva”. Ello se pudo constatar en los informes que entregó la Comisión Estatal (2015-2018), donde se observa una tendencia a defender las acciones realizadas en las instancias estatales y municipales, y dar por cumplidas la mayoría de las medidas.

El tiempo en que el Grupo Interinstitucional debería realizar la evaluación es crucial debido a que, la implementación de la Alerta se encuentra también inmiscuida en un proceso político, donde si se realiza a inicio de gestión, la culpa de los incumplimientos y las malas prácticas es para la administración anterior, pero si se realiza al final, ya no hay incentivos para mejorar, pues el gobernante ya va de salida, lo mejor sería realizar una evaluación a mitad de la gestión para evaluar su propio periodo de gobierno, evidenciar las faltas, y que la administración tenga la posibilidad de mejorar; asimismo, sería necesario planear otra evaluación cuyo informe se entregue antes del periodo de elecciones, para que funja como un incentivo para tener resultados positivos de cara a los comicios electorales.

Se trata pues, de mirar la Alerta no como una estrategia aislada sino concebirla y analizarla en toda su complejidad, considerando que cualquier implementación de una política pública o parte de ella se desarrolla en un ambiente político donde existen intereses que necesariamente influyen en su ejecución.

Valoración:

Tabla 5.2: Valoración del factor de autoridad en la implementación de la Alerta de Violencia de Género

Atributo	Valoración	Explicación
Capacidad de influencia	Insuficiente 	Se trata de grupos estatales y nacionales cuya influencia es muy limitada en las instancias implementadoras, ya que sólo figuran como quien los vigila, pero no los corrige, incentiva o premia.
Capacidad de decisión	Deficiente 	La capacidad de decisión en los grupos estatales y nacionales es deficiente toda vez que no pueden decidir sobre cuándo retirar la Alerta, ni tampoco cuentan con atribuciones para modificar las medidas de emergencia, de acuerdo con los avances o retrocesos que se observan a partir del monitoreo.
Capacidad de monitoreo	Mejorable 	La capacidad de monitoreo de los grupos estatales y nacionales es mejorable en el sentido de que se pueden redoblar esfuerzos para que, a nivel nacional deje de ser un monitoreo y, en su lugar, se realice una evaluación de la Alerta.
Capacidad de evaluación	Insuficiente 	La capacidad de evaluación de los grupos estatales y nacionales es insuficiente, pues si bien, se cuenta con un monitoreo, este monitoreo no alcanza el calificativo de evaluación debido no sólo a que no cumple con las características propias de ésta, sino porque tampoco representa un insumo para la toma de decisiones que permitan mejorar la implementación de la Alerta.

Fuente: Elaboración propia

A partir de lo anterior, y al hacer la sumatoria de los cuatro atributos (1+0+2+1=4) se concluye que el factor de autoridad es insuficiente en la implementación de la Alerta de Violencia de Género, por las razones antes mencionadas, obteniendo un total de cuatro sobre doce (12 sería el máximo de la sumatoria de los cuatro atributos si estos hubieran obtenido la calificación de suficiente).

5.2 Factores de recursos económicos

En este apartado, se analizará el gasto público que destinan los tres niveles de gobierno para atender la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, entendemos por gasto público al

conjunto de erogaciones que efectúan las entidades gubernamentales —gobiernos federal, estatal y municipal, incluidos los Poderes Legislativos y Judicial, así como el Sector Paraestatal en el ejercicio de sus funciones. El gasto viene a ser el

instrumento que permite dar cumplimiento a los objetivos de gobierno, lo cuales se expresan en una serie de políticas públicas que permiten traducir en acciones y resultados la propuesta de gobierno. (CNDH, 2018:49)

De ahí que, para que se pueda destinar presupuesto a la Alerta, el tema de la erradicación de la violencia contra la mujer debe ser uno de los objetivos tanto del gobierno federal como del estatal y municipal.

En primera instancia es necesario subrayar que, dado que la Alerta de Violencia de Género no es un programa, sino una estrategia que forma parte de la política nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, no tiene asegurado el presupuesto para su ejecución, es por ello que, aunque es un mecanismo que busca erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, algunos gobiernos locales lo consideran como un castigo, pues además de señalar a determinados municipios como peligrosos para las mujeres, son los estados y los municipios quienes deben designar el presupuesto para atender la Alerta, de ahí la necesidad de que en su programa de Gobierno esté contemplada como un objetivo, la erradicación de la violencia contra la mujer, pues los estados no pueden confiar en lo que les otorgue la federación ya que ésta tiene poca participación presupuestal en este asunto.

Aun así, la Conavim tiene un subsidio al que pueden acceder los estados con Alerta de Violencia de Género, pero sólo algunos de ellos, como veremos más adelante. Entonces, ante el poco presupuesto federal, es responsabilidad de la entidad estatal designar presupuesto para atender un problema que se originó en su territorio, debido, ya sea al fracaso de la política local contra la violencia de género, o al incremento de la inseguridad en el estado. De esa manera, si los legisladores contemplan presupuesto para la Alerta, entonces existe dinero para implementarla, si no es así, la Alerta hace uso de otros programas de género para implementar algunas acciones que corresponden a este mecanismo.

A partir de lo anterior, podemos clasificar los recursos económicos para atender la Alerta de Violencia de Género en dos tipos: los recursos económicos federales, que es dinero que otorga la Conavim mediante subsidios destinados a las acciones de coadyuvancia para las declaratorias de Alerta; y los recursos económicos estatales designados por el gobierno del estado y por los propios municipios con Alerta de Violencia de Género.

5.2.1 Disponibilidad de recursos

A continuación, se analiza la disponibilidad de recursos económicos federales, estatales y municipales que existe para atender la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos en el periodo de 2015 a 2020.

a) Recursos federales

Como se señaló anteriormente, la Conavim tiene, desde el año 2017, un subsidio para coadyuvar con los estados, en la implementación de la Alerta de Violencia de Género, sin embargo, estos recursos no se asignan a todos los estados, sino que los estados necesitan concursar para poder acceder a los recursos.

Para ello, las entidades federativas, a través de sus dependencias, fiscalías y/o municipios con declaratoria de Alerta de Violencia de Género, pueden participar para la obtención de recursos, mediante la realización de proyectos enfocados a enfrentar la violencia feminicida en sus territorios, dichos proyectos pueden ser sobre estrategias de prevención de la violencia, educación transversal en materia de derechos humanos de las mujeres, creación de cuerpos policiacos especializados en atención a mujeres, diseño de metodologías para la revisión de expedientes ministeriales por muertes violentas de mujeres, conformación de equipos profesionales (psicólogos, abogados) de acompañamiento a mujeres que sufren violencia, y la difusión de materiales sobre la violencia y la necesaria denuncia.

La respuesta que ha tenido la Conavim a lo largo de los años, la podemos calificar de satisfactoria porque, de acuerdo con reportes de la Comisión, se ha presentado un incremento en el número de proyectos presentados, pues en el año 2017 fueron recibidos 48 proyectos, para el año siguiente incrementaron a 73 y para 2019 se presentaron hasta 159 proyectos. Sin embargo, en 2017 sólo seis entidades federativas accedieron a este recurso, en 2018 fueron 11 y para 2019 18 estados pudieron acceder a recursos federales.

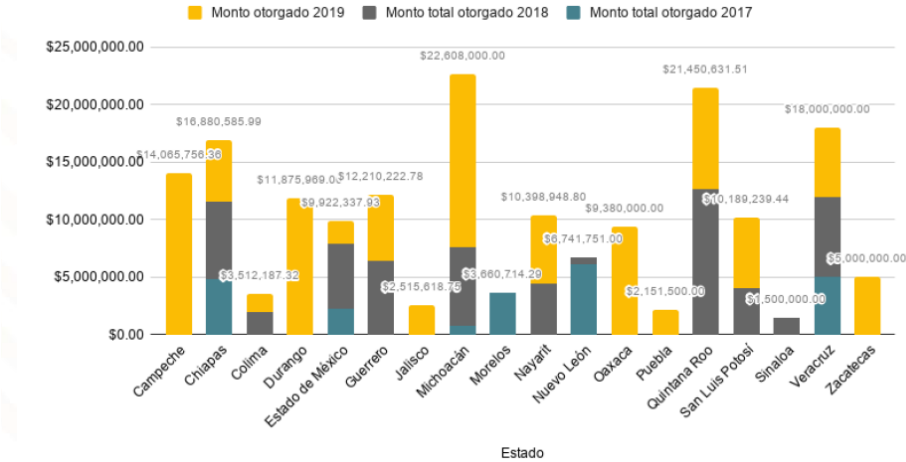
A partir de lo anterior podemos considerar a este subsidio como un incentivo que tienen los gobiernos estatales y municipales para trabajar en el diseño e implementación de proyectos que se derivan en acciones para prevenir y/o atender la violencia feminicida en sus territorios.

Asimismo, además de ser un incentivo, representa una oportunidad para que las autoridades locales innoven en el diseño de estrategias que, a pesar de estar en

consonancia con las medidas impuestas por la Conavim en la declaratoria de Alerta, estas nuevas acciones tienen la posibilidad de diseñarse más *ad hoc* con el contexto local.

No obstante, son pocos los estados que han obtenido recursos durante los tres años, se trata de Chiapas, Estado de México, Michoacán y Veracruz, el resto ha logrado conseguir recursos federales en dos ocasiones o sólo en una (Ver gráfico 5.1).

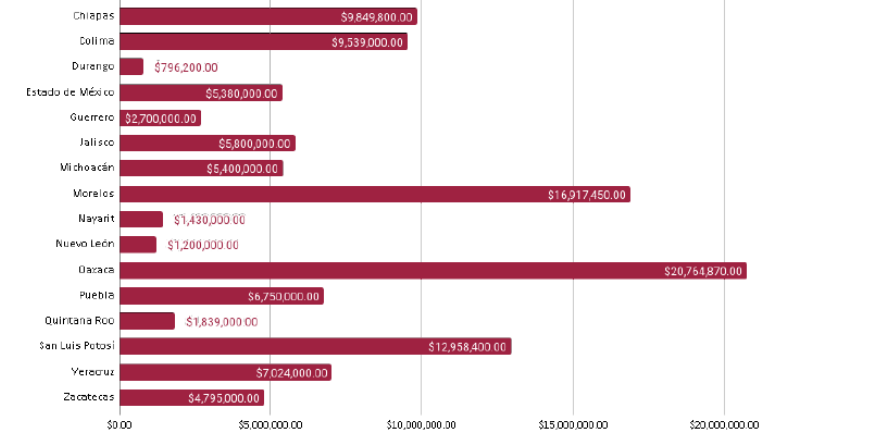
Gráfico 5.3: Acumulado de los subsidios por estado en el periodo 2017-2019



Fuente: Conavim

Es preciso mencionar para el ejercicio 2020, la Conavim asignó recursos a todos los estados solicitantes, dependiendo de los proyectos presentados, aunque no en la misma cantidad, como se muestra en el siguiente gráfico, donde Morelos fue la segunda entidad en recibir más recursos del subsidio federal:

Gráfico 5.4: Suma de montos aprobados por entidad federativa 2020

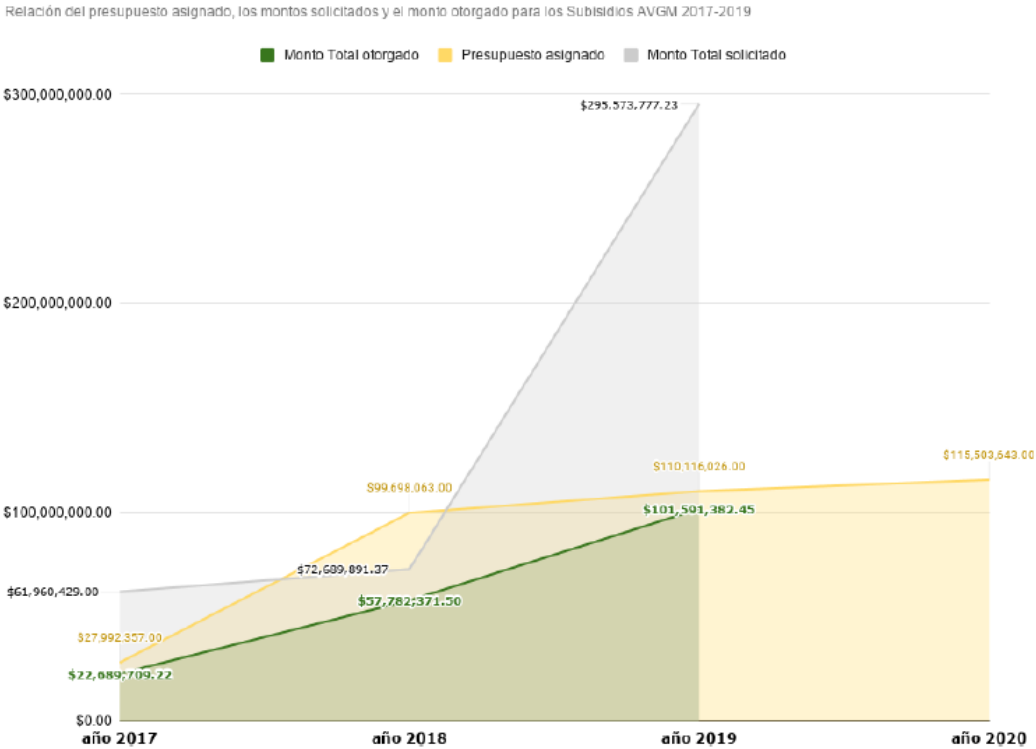


Fuente: Conavim

El hecho de que todos los estados solicitantes hayan podido acceder a un porcentaje del recurso federal, es un aspecto positivo a considerar, pues a ningún estado le es negado el recurso, pero se asigna en función del proyecto presentado. Otro aspecto a considerar es el incremento que ha tenido el subsidio federal, desde que se estableció en 2017, al pasar de 27 millones 992 mil 357 en ese año, a 115 millones 503 mil 643 en 2020, donde si bien no hubo un incremento considerable respecto del año anterior, al menos se mantuvo, lo que se esperaría para los próximos años.

Por lo anterior, se trata de un presupuesto limitado pero que, a pesar de ello, es distribuido a todos los estados solicitantes y es un presupuesto que hasta el momento se ha incrementado y, en el último año, se mantenido.

Gráfico 5.5: Presupuesto del subsidio federal por año



Fuente: Conavim

En el caso específico de Morelos, observamos que el estado logró acceder al subsidio sólo en el año de 2017, cuando se le otorgaron 3 millones, 660 mil, 714 pesos, para el proyecto denominado "Fortalecimiento de los servicios especializados que brindan atención a víctimas de violencia en el estado de

Morelos", el cual fue presentado por la Fiscalía General del estado y cuyos objetivos eran:

Identificar necesidades en materia de Recursos Humano; Capacitación; Equipamiento; e, Infraestructura de la Unidad Especializada (Cuernavaca, Cuautla y Jojutla) y el Centro de Justicia a fin de sentar las bases para realizar la gestión y financiación adecuada y priorizada de programas y acciones encaminados a las mujeres víctimas de violencia en el estado de Morelos.

Con base en la realidad operativa, establecer estrategias puntuales a ejecutar a corto, mediano y largo plazo a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia y que se investiguen y resuelvan con la debida diligencia y exhaustividad todos los casos de violencia familiar, homicidios de mujeres y feminicidios.⁶⁰

Es decir, que el tanto las Unidades Especializadas como el Centro de Justicia se constituyeron a partir de recursos federales, con un proyecto de la Fiscalía.

Posteriormente, el año de 2019 fue controversial para Morelos, pues a pesar de haber presentado un proyecto para acceder al Fondo federal, este proyecto, que tenía por objetivo fortalecer el Protocolo Alba para la localización de mujeres y niñas reportadas como desaparecidas, no fue aprobado debido a que la Secretaría de Gobernación del estado no subsanó a tiempo los errores que el proyecto tenía, lo cual se entendió como una falta de voluntad política del gobierno del Estado en los temas de violencia de género.

Para este año 2020, el estado de Morelos volvió a concursar por recursos federales, con cuatro proyectos, dos de ellos presentados por la Secretaría de Gobierno, uno por la Fiscalía General del Estado y otro más por la Comisión Estatal de Seguridad Pública, todos ellos recibieron recursos de la siguiente manera:

La Secretaría de Gobierno accedió a seis millones 917 mil 450 pesos, de los cuales, cinco millones será para crear una serie de estrategias educativas transversales que contribuya a la formación de niñas, niños, y adolescentes a través de cuentos, historietas, talleres, campañas digitales e informativas así como impresiones gráficas enfocadas a la identificación y reconocimiento de los derechos humanos.

Por otra parte, un millón 917 mil 450 pesos será destinado a la reeducación a personas agresoras, así como para niñas, niños y adolescentes que incida en la eliminación de las violencias de género; creación de una red intermunicipal de atención para mujeres en situación de violencias a través de la profesionalización

⁶⁰ Ver en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5516823&fecha=21/03/2018

del funcionariado público y el trabajo conjunto de las organizaciones de la sociedad civil en Yautepec.

La CES [Comisión Estatal de Seguridad Pública] accederá a un total de cinco millones de pesos para fortalecer su policía de género, para lograr la profesionalización de sus elementos, en materia de derechos humanos con enfoque de género.

La Fiscalía General del Estado recibió cinco millones de pesos para la creación de una unidad de Policía de Investigación de Género; en este caso, serán los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM), las Fiscalías regionales, la Fiscalía de Femicidios y la Fiscalía de Personas desaparecidas las beneficiadas de manera directa con la instauración de ésta célula especializada.⁶¹

Si bien, la mayoría de estas acciones que se buscan realizar este año con los fondos federales, están relacionadas con las medidas de seguridad, tenemos que el primer proyecto de la Secretaría de Gobierno que tiene que ver con la prevención, es una medida que no podemos catalogar como de emergencia, si bien, se trata de educar a la infancia para que no reproduzca las violencias, lo que indiscutiblemente es necesario, esta acción cabría mejor como una estrategia del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y no como una estrategia propia de la Alerta de Violencia de Género. Este es uno de los problemas más recurrentes en las acciones de Alerta, pues, aunque se supone que deben ser de emergencia, se recurre a acciones que tienen que ver con transformar patrones estructurales, lo cual le corresponde a otras instancias.

Finalmente, señalar que sí hay disponibilidad de recursos federales, los cuales, si bien son insuficientes para atender la Alerta en todos los estados, el hecho de que exista un recurso por concurso, incentiva la participación estatal, a la vez que los compromete a cumplir con lo que ellos mismos diseñaron y planearon, se trata de un ejercicio de corresponsabilidad.

El problema que se observa es que, a pesar de que los municipios pueden participar generando proyectos para atender la Alerta de Violencia de Género, su participación no es notoria, pues en todos los ejercicios realizados, la mayoría de los participantes han sido instancias estatales, no municipales.

Otro problema identificado es el relacionado con la continuidad de los proyectos, pues, aunque en un año se destinen recursos para crear, por ejemplo, un Centro de

⁶¹ Ver en <https://morelos.gob.mx/?q=prensa/nota/morelos-segunda-entidad-de-la-republica-con-acceso-mas-recursos-federales-para-avgm>

Justicia para Mujeres, el problema viene en los años siguientes para mantenerlo en buenas condiciones, con todos los servicios y el personal suficiente. De ahí que sea necesario obligar al estado, mediante el legislativo, a garantizar los recursos para la operación de los centros creados con presupuesto federal.

Para concluir, otra de las preocupaciones respecto a las acciones realizadas con presupuesto federal, es que, al menos en el estado de Morelos, son consideradas para informar sobre las acciones de tipo estatal, a pesar de que se trata de acciones derivadas del presupuesto federal, es decir, no se destinan recursos a nivel estatal y municipal pero las acciones que se ejecutan con el presupuesto federal, son informadas como acciones de índole regional, a fin de no develar la falta de presupuestos locales para la continuidad de las acciones de Alerta, este es un problema que representantes del Instituto de la Mujer señalaron en el 2do Congreso Nacional sobre Violencia de Género contra mujeres, niñas y adolescentes⁶², lo cual también se suma a las razones por las que considero que el presupuesto federal es mejorable y no insuficiente (como en el caso de los presupuestos estatales), pues la responsabilidad directa en la atención de la violencia contra las mujeres es del estado y los municipios, lo federal es sólo coadyuvante.

b) Recursos estatales

Como señalamos anteriormente, el gobierno estatal es el principal actor en el reparto de recursos públicos para la atención a la Alerta de Violencia de Género, para ello, resulta indispensable que, en la planeación, la cual depende del gobierno ejecutivo y legislativo, se reconozca que el estado tiene declarada una Alerta de Violencia de Género, y se planeen acciones para darle cumplimiento.

Tal como sucede con el análisis de otros factores, en el caso de Morelos, la disponibilidad de recursos estatales se analiza en dos momentos: en el periodo de 2015 a 2018 con el Programa Integra Mujeres, y en el periodo de 2019 a 2020, donde la Alerta está a cargo del SEPASE.

i) Periodo 2015-2018 (Programa Integra Mujeres)

Como se precisó al inicio del capítulo, como respuesta a la declaratoria de Alerta de Violencia de Género, la administración de 2015 a 2018 diseñó el Programa Integra Mujeres mediante el cual bajó los recursos presupuestales necesarios para cumplir con las medidas impuestas por la Secretaría de Gobernación. De esta manera, en

⁶² Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=pE2ydTR6H4I&feature=youtu.be> minuto 42.

agosto de 2015, año y mes en que se declaró la Alerta, el gobierno del estado destinó 67 millones, 576 mil 673 pesos para hacer frente a las acciones de emergencia de la Alerta de Violencia de Género⁶³.

El gobierno, en ese momento, señaló la imposibilidad de otorgar un presupuesto específico para cada acción de la Alerta, ello por los tiempos presupuestales que le impedían el acceso a más recursos pues ya se tenía presupuestado el gasto 2015, por lo tanto, el gobierno estatal sólo se comprometió a dar cumplimiento a 18 “acciones emergentes primarias”, pero no a la totalidad de las medidas establecidas en la declaratoria de Alerta de Violencia de Género.

En el presupuesto de egresos del año 2016 no figura el monto destinado específicamente para el Programa Integra Mujeres, en su lugar, se desglosa el dinero destinado para la atención y el empoderamiento de las mujeres, pero cabe señalar, no se trata de proyectos que incluyan específicamente acciones de Alerta por violencia de género. A pesar de ello, éste fue el presupuesto al que hace referencia el Programa Integra Mujeres en su primer informe de acciones emergentes⁶⁴.

Tabla 5.3: Presupuesto con perspectiva de género 2016

Presupuesto para la atención y empoderamiento de las mujeres	
Eje rector/dependencia/programa o proyecto	Monto (Miles de pesos)
Total:	377,532.00
Instituto de la Mujer Para el Estado de Morelos (Proyectos diversos)	11,004.0
Centro de Justicia para Mujeres	1,326.0
Apoyo a Víctimas y Representación Social	4,901.0
Salud Materno Infantil y Mortalidad Infantil	54,332.0
Salud de las Niñas y Adolescentes	92,539.5
Desarrollo Integral de la Familia	93,797.2
Programa Salud Sexual y Reproductiva	514.3
Promoción, Detección, Diagnóstico, Control y Manejo del Cáncer Cérvico Uterino y Cáncer Mamario	194.8
Igualdad de Género en Salud, Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género	125.9
Empresas de la Mujer Morelense	54,473.8
Programa Mujeres Emprendedoras	60,000.0
Difusión de Campañas Informativas	4,323.5

Fuente: Periódico Tierra y Libertad, Morelos.

<http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2015/5350.pdf>

Para el año 2017, el Programa Integra Mujeres, diseñado para cumplir con las medidas de prevención, seguridad y justicia, propias de la Alerta, contó con un

⁶³ Ver en el oficio GSE/117/2015 emitido por el entonces gobernador Graco Ramírez Garrido, para la Conavim. http://www.integramujeres.morelos.gob.mx/pdf/Oficio_GSE_117_2015.pdf

⁶⁴ Ver en http://www.integramujeres.morelos.gob.mx/pdf/Primer_Informe_de_Acciones_Emergentes.pdf y en <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2015/5350.pdf>

presupuesto de 66 millones, 979 mil, 310.39 pesos, el cual se distribuyó de la siguiente manera:

Tabla 5.4 Distribución de recursos en el Programa Integra Mujeres, ejercicio fiscal 2017

Objetivo		Presupuesto
I	Contribuir a la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para coadyuvar a la no violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes en el estado de Morelos	\$8,872,765
II	Contribuir en la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas en los ocho municipios con Alerta de Violencia de Género contra las mujeres para el estado de Morelos	\$14,598,608.58
III	Fortalecer el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia en el estado de Morelos	\$4,940,000.00
IV	Fortalecer el acceso a la justicia de las mujeres y niñas en el estado de Morelos, mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción	\$37,154,544.24
V	Fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Morelos	\$1,413,393.00

Fuente: Integra Mujeres⁶⁵

Para el año siguiente, en 2018, el Ejecutivo local asignó la cantidad de 70 millones, 590 mil 589.6 pesos, para el desarrollo del Programa Integra Mujeres, dichos recursos se distribuyeron de acuerdo con los objetivos del programa, de la siguiente manera:

Tabla 5.5: Distribución de recursos en el programa Integra Mujeres, ejercicio Fiscal 2018

I	Contribuir a la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para coadyuvar a la no violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes en el estado de Morelos	\$5,273,519.13
II	Contribuir en la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas en los ocho municipios con Alerta de Violencia de Género contra las mujeres para el estado de Morelos	\$13,018,744.61
III	Fortalecer el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia en el estado de Morelos	\$11,023,702.77
IV	Fortalecer el acceso a la justicia de las mujeres y niñas en el estado de Morelos, mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción	\$37,639,810.09
V	Fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Morelos	\$3,634,812.99

⁶⁵ Ver en Tercer Informe de acciones para dar cumplimiento de las medidas establecidas en la declaratoria de Procedencia respecto de la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Morelos. Disponible en http://www.integramujeres.morelos.gob.mx/pdf/VF_Tercer_Informe_AVGM.pdf

Fuente: Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos⁶⁶

Cabe señalar que dicho dinero público era destinado a instituciones estatales como el Instituto Morelense de Radio y Televisión, la Coordinación Estatal de Comunicación Social, la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, el Instituto de la Mujer, la Comisión Estatal de Seguridad Pública, la Fiscalía General del estado, la Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y el DIF estatal, es decir, los recursos se destinaron a aquellas instancias que tenían una o más acciones de emergencia por realizar.

Los municipios por su parte, si bien, no contaban con recursos específicos para ellos, sí se veían beneficiados con acciones que realizaban las instancias estatales para los municipios, por ejemplo, con los comités de vigilancia vecinal, laboral o escolar, con las marchas exploratorias de detección de riesgos, con los patrullajes preventivos, todos ellos a cargo de la Comisión Estatal de Seguridad Pública. Así como con el Refugio a cargo del DIF estatal.

De esa manera, se garantizaba que hubiera recursos extras para todas aquellas dependencias que tenían a su cargo la implementación de alguna acción de la Alerta de Violencia de Género, lo que, a su vez, demostraba, de alguna manera, la importancia que otorgaba el gobierno estatal al tema de la violencia contra las mujeres, pues no hay que olvidar que el presupuesto también representa los objetivos primordiales de la administración.

Asimismo, hay que señalar que, el hecho de que el estado convirtiera la Alerta en un programa, situación que no ha sucedido en otros estados, además de analizarse como una estrategia para bajar recursos, debe verse como una estrategia política pues toda decisión de la administración pública tiene repercusiones políticas y, de no responder a las necesidades, en este caso de atender la violencia contra las mujeres, puede provocar altos costos políticos.

Lo anterior, sobre todo, porque fue justo en este gobierno de Graco Ramírez, cuando se instauró la Alerta de Violencia de Género, por lo que se veía obligado a atender el problema. Situación que quizá hubiera sido distinta si la Alerta se hubiera instalado en un gobierno anterior, pues la “culpa” recaería en esa otra administración.

⁶⁶ Ver en

https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_programatico/Presupuesto_2018_5565_2A.pdf

Como se puede observar, el presupuesto para ejecutar las acciones de la Alerta se ubicó entre los 67 y 70 millones de pesos, lo cual se puede considerar suficiente en términos de que alcanzaba para responder no sólo a la atención brindada a mujeres víctimas de violencia o a los casos en que lamentablemente las mujeres habían sido asesinadas, sino también a acciones de prevención, capacitación de personal y de armonización legislativa.

Es decir, se tuvo un presupuesto que estaba distribuido en cinco ejes básicos, sin embargo, no se tiene la certeza de que ese presupuesto haya estado planeado considerando, en un primer instante, cuáles eran las acciones necesarias en materia de violencia, cuánto costaba y, luego entonces, asignar el presupuesto, o si, por el contrario, primero se asignó presupuesto y luego se analizó qué se podía hacer con ello, lo cual es una práctica común en las administraciones gubernamentales, pero que no es deseable, pues el presupuesto debería estar orientado no en el sentido de “para lo que alcance” sino para realmente provocar un efecto positivo en la población, para mejorar en este caso, las condiciones de vida de las mujeres que viven y transitan por el estado de Morelos.

Asimismo, aunque las autoridades estatales, en este periodo de tiempo, se caracterizaron por ser las más activas en materia de monitoreos estatales, al haber generado cuatro informes sobre la implementación de la Alerta en el estado, no se tiene evidencia de que estos monitoreos hayan llegado al Congreso del Estado, para que sirvieran al Poder Legislativo como materia para planear el presupuesto destinado a la Alerta para el ejercicio presupuestal siguiente. Ello porque estos informes, si bien se encuentran en la página del Programa Integra Mujeres, no se ubican en la biblioteca digital del Congreso.

Cabe señalar que los monitoreos o evaluaciones que se realizan a las acciones de gobierno, sólo tienen sentido si éstos son utilizados para tomar decisiones, una de ellas, para decidir sobre el presupuesto que se debe destinar a la acción misma. El problema es que, hasta ahora, por lo menos en el estado de Morelos, los monitoreos sólo figuran como respuesta a un requisito impuesto por la Conavim.

ii) Periodo 2019-2020

En este periodo, la administración del gobernador Cuauhtémoc Blanco decidió eliminar el Programa Integra Mujeres y el 20 de febrero de 2019 se aprobó que las dependencias que integran el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres (SEPASE) adoptaran las medidas de emergencia previstas en la Alerta de Violencia de Género y se invitó a los ocho municipios con Alerta a formar parte de este Sistema.

En el año 2019, sin la presencia de un programa que permita asignar recursos a la Alerta, el documento de presupuesto de egresos del estado no permite identificar cuántos recursos se asignaron para atender la medidas de emergencia en las instancias estatales, sólo se precisa que en el caso municipal, “vía Ramo 33, Fondo 4 se etiquetaron recursos para prevención del delito en violencia sexual, familiar, desaparición y feminicidios para la implementación de la alerta de violencia de genero contra las mujeres por un monto de tres millones de pesos.”⁶⁷

Ahora bien, en la página de internet del Instituto de las Mujeres, específicamente en el área destinada al SEPASE, se informó que en 2019 los recursos del PAIMEF y del programa de Transversalidad se utilizaron también para cubrir acciones de la Alerta de Violencia de Género, es decir, se están empleando fondos de otros programas para solventar los gastos de la Alerta, sobre todo para lo que tiene que ver con capacitaciones a la administración pública municipal, sin embargo, no se precisa la cantidad de recursos empleada ni las acciones realizadas.

En lo que respecta al presupuesto 2020, en el Presupuesto de Egresos tampoco se precisa la cantidad de recursos asignados para atender la Alerta de Violencia de Género, lo más cercano a ella es el presupuesto de un millón de pesos, que se etiquetó para el Programa Piloto Casa de Transición "Transitando a la Igualdad", el cual se trata de un establecimiento acondicionado para que las mujeres que hayan asistido a los Refugios del estado, puedan tener en este lugar alimento, techo y cuidado de hijos asegurado, mientras ellas buscan reintegrarse a la vida social mediante un empleo que les genere ingresos económicos que les permita ser autosuficientes. No obstante, sobre el resto de las acciones de emergencia se desconoce el dinero público asignado.

Insisto en que, algo que caracteriza a la actual administración es la falta de transparencia en el uso de recursos públicos relacionados con la atención a la violencia contra las mujeres, lo cual es un aspecto negativo porque la transparencia presupuestaria es fundamental en un sistema democrático, además de que resulta una posibilidad de establecer un vínculo entre los gobernantes y los gobernados, y de demostrar, de alguna manera, que se trata de un gobierno abierto y no corrupto.

Asimismo, el hecho de transparentar el uso de recursos públicos empleados en las acciones de gobierno permite, a su vez, mejorar las políticas públicas e incluso la

⁶⁷ Ver en Periódico Oficial No.5687, Presupuesto de Egresos 2019. Disponible en http://www.periodicooficial.morelos.gob.mx/periodicos/2019/5687_2A.pdf

posibilidad de incrementos para el presupuesto del próximo año, debido a que se conoce el destino final del gasto y su impacto.

Ahora bien, en el caso específico de los municipios, cuando se les consultó en entrevista o mediante solicitud de información sobre cuál es el presupuesto que asignan los municipios para atender la Alerta de Violencia de Género que tienen declarada, la mayoría de ellos respondió que “este municipio no cuenta con la partida presupuestal para atender la violencia de género, ya que es un recurso federal el cual es destinado a otras Instancias Gubernamentales” (Tesorería del municipio de Jiutepec, 2020); o que “la Instancia de la Mujer no maneja ni un tipo de recursos económicos” (Instancia de la Mujer del municipio de Temixco, 2020); incluso que “de 2015 a la fecha no contamos por parte del Estado con ningún recurso o partida para la implementación de la Alerta de Violencia de Género” (Instituto de la Mujer del municipio de Cuernavaca, 2020).

De esa manera, los municipios manifiestan que no reciben ningún tipo de recursos, ni de tipo federal ni estatal para atender la Alerta de Violencia de Género por incremento de feminicidios que se vive en su territorio, sin embargo, es necesario recordar que, de acuerdo con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, corresponde al gobierno del estado pero también a los municipios, destinar recursos para atender la Alerta de Violencia de Género, lo cual se reconoce como un costo y una responsabilidad que los niveles de gobierno estatal y municipal deben asumir ante la falta de resultados de sus políticas locales en materia de seguridad de las mujeres.

En ese sentido, el gobierno municipal no debería esperar una partida presupuestal del estado para atender la Alerta, sino planificar para que un porcentaje de sus recursos se destine a este fin. Asimismo, de acuerdo con lo que se analizó en el apartado anterior, el gobierno municipal también puede, por sí mismo, presentar un proyecto ante la Conavim para poder acceder a recursos de la federación, situación que hasta el momento no ha sucedido.

Cabe señalar que sólo una de las personas entrevistadas en los municipios reconoció que “corresponde a la tesorería municipal destinar presupuesto con perspectiva de género y para atender la Alerta, [..sin embargo] para algunos es más importante pavimentar que reeducar [...asimismo, reconoce que] cuerpo de mujer no garantiza visión de género” (anónimo), haciendo referencia a que el hecho de que haya una tesorera o una presidenta mujer, no se traduce en más y mejores acciones para este grupo poblacional.

5.2.2 Monitoreo del uso de recursos

a) Monitoreo de recursos federales

A nivel federal sí existe un monitoreo de los gastos ejercidos por los estados en cada uno de los proyectos que son aprobados por la Conavim, en el caso de los recursos para el ejercicio fiscal 2017, se establece como necesario:

Entregar bimestralmente por conducto de la Fiscalía General del Estado de Morelos a "LA SECRETARÍA" a través de la CONAVIM, la relación detallada sobre las erogaciones del gasto y el avance físico del proyecto con su debido soporte documental. Estos informes deberán entregarse dentro de los diez días naturales siguientes a la conclusión de cada bimestre.

Entregar los comprobantes de la ejecución del subsidio para la rendición de cuentas, dentro de los diez días hábiles siguientes a la conclusión del ejercicio fiscal 2017.⁶⁸

Sin embargo, a pesar de que existe una vigilancia de los recursos y de las acciones realizadas con ellos, dicho monitoreo sólo se utiliza justo para comprobar que, en efecto, se hayan llevado a cabo los proyectos que las instituciones presentaron y que fueron aprobados, sin embargo, el correcto uso de los recursos no influye como una de las variables a considerar en el siguiente concurso para acceder al Fondo federal, sólo se analiza el proyecto presentado. En ese sentido, sería recomendable que el uso correcto de los recursos públicos se considerara un aspecto a calificar al momento de aprobar o no los proyectos estatales.

b) Monitoreo de recursos estatales

Desde 2015 hasta el primer semestre de 2020 no existe una auditoría de los recursos estatales y municipales empleados para atender la Alerta de Género, si bien ha existido un monitoreo de las acciones realizadas (cuatro informes presentados entre 2015-2018; y ninguno en 2019-2010), esos monitoreos son en función de las actividades realizadas.

De ahí la necesidad, insisto, de realizar no sólo monitoreos, sino también una auditoría con criterios no sólo de eficacia sino también de eficiencia para poder conocer los objetivos planteados, las acciones realizadas y los recursos ejercidos, ello no sólo para mejorar el ejercicio de rendición de cuentas de la administración local sino también para evitar el desvío de recursos públicos.

⁶⁸ Ver en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5516823&fecha=21/03/2018

Es necesario precisar que no es imprescindible que la Alerta se transforme en un programa, para poder ser evaluado y/o auditado, se pueden evaluar programas, subprogramas y subproyectos, es decir, todo conjunto de acciones encaminadas a alcanzar objetivos preestablecidos puede ser evaluable.

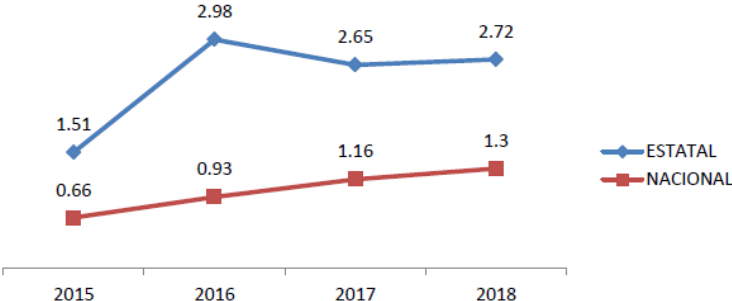
Finalmente, señalar que, actualmente, existe una tensión entre los recursos económicos y los objetivos de la Alerta, pues ninguno de los tres niveles de gobierno asume la responsabilidad de asignar recursos para su implementación. Mientras el gobierno federal asegura que esa responsabilidad recae sobre los estados y municipios, el gobierno municipal manifiesta que los recursos federales y estatales nunca llegan al lugar donde se ubica el problema, que es en territorio municipal, entre tanto, el gobierno estatal destina recursos para las instancias estatales, que en algunas ocasiones trabajan de la mano con los municipios.

Sin embargo, tampoco se observa un interés municipal por innovar en la atención a este problema que los aqueja, con recursos y acciones locales contextualizadas.

El problema que reconocen los tres niveles de gobierno es que no existen recursos suficientes, sin embargo, habría que preguntarnos, hasta dónde afecta el hecho de la falta de dinero público y hasta dónde, también se trata de un problema de capacidades técnicas y de cómo se concibe y conceptualiza el problema.

Ello porque recordemos que en la pasada administración sí se contó con presupuesto etiquetado para cada una de las medidas de emergencia derivadas de la Alerta, no obstante, aun habiendo recursos, no se observó una disminución de los feminicidios en la entidad, por el contrario, a pesar de haberse registrado un ligero descenso en 2017, en todos los años Morelos superó la media nacional en la tasa de feminicidios por cada 100 mil mujeres, tal como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfico 5.6: Tasa de feminicidios por cada 100 mil mujeres, nacional-Morelos.









Fuente: Comisión Estatal de Seguridad Pública, a partir de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Por ello, y ante la falta de resultados positivos es urgente que se evalúe la Alerta y que los recursos destinados para tal fin puedan ser auditados.

Valoración:

Tabla 5.6: Valoración del factor de recursos económicos en la implementación de la Alerta de Violencia de Género

Atributo	Valoración	Explicación
Disponibilidad de recursos económicos a nivel nacional	Mejorable 	<p>Si bien, la cantidad de recursos federales no es mayúscula, justo la poca disponibilidad de éstos ha provocado el interés de los estados en diseñar proyectos para atender la violencia contra las mujeres, por lo que no considero que se deba incrementar, además, el problema de feminicidios es responsabilidad de los gobiernos estatal y municipal.</p> <p>Sin embargo, sí se pueden modificar los lineamientos para acceder al recurso, por ejemplo, eliminando el lineamiento que tiene que ver con la educación en derechos humanos de las mujeres y con la difusión de materiales sobre violencia de género, pues se trata de acciones que ya realiza el SEPASE.</p>
Disponibilidad de recursos económicos a nivel estatal	Insuficiente 	<p>En la actual administración se puede observar una disponibilidad de recursos económicos estatales insuficiente, pues sólo se han asignado en 2019, 3 millones a municipios con Alerta, y en 2020, 1 millón para la Casa de Transición, lo cual no sólo es muy poco en términos de números, sino que, además, no permite cumplir ni la mitad de las medidas de emergencia que incluye la Alerta de Violencia de Género.</p> <p>El hecho de que se observe tan poco apoyo monetario por parte del gobierno estatal hace suponer dos situaciones: que, en efecto, no se destine dinero para cumplimentar las medidas de alerta; o que, dentro del presupuesto para las diferentes instancias de procuración de justicia, derechos de las mujeres, educación, salud, entre otras, se encuentre un porcentaje destinado a la Alerta, sin embargo, dicha especificación no es visible en los documentos públicos.</p>

		En el caso estatal no sólo hace falta disponer de recursos para atender la Alerta sino también transparentar el presupuesto destinado a contrarrestar la violencia contra las mujeres y mejorar el acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia.
Disponibilidad de recursos económicos a nivel municipal	Deficiente 	Actualmente, no existen recursos para atender la Alerta de Violencia de Género en los municipios, las acciones que se logran llevar a cabo se realizan con fondos de otros programas o con el apoyo de otros niveles de gobierno, pero no existe un recurso específico para las acciones de emergencia.
Monitoreo del uso de recursos a nivel nacional	Mejorable 	El monitoreo a nivel nacional es mejorable en el sentido de que ese monitoreo debe tener una utilidad para la toma de decisiones, lo que actualmente no sucede.
Monitoreo del uso de recursos a nivel estatal	Deficiente 	Actualmente, no existe un monitoreo del uso de recursos públicos a nivel estatal, se recomienda que este monitoreo se integre al monitoreo que ya se realiza cada año para entregar a la Conavim, lo cual se puede realizar sólo agregando un criterio de eficiencia. Lo ideal sería que existiera una auditoría (por parte del Legislativo estatal) que auditara el uso de los recursos destinados a la Alerta.
Monitoreo del uso de recursos a nivel municipal	Deficiente 	Actualmente, tampoco existe un monitoreo del uso de recursos públicos para atender la Alerta de Violencia de Género en el nivel municipal. Este problema aún es más grave en este nivel de gobierno porque ni siquiera se asignan recursos para tal efecto, por lo que un primer paso es asignar recursos para realizar por lo menos una o dos acciones de emergencia y, luego entonces, monitorear el uso eficiente de esos recursos, lo cual se puede realizar mediante una contraloría ciudadana.

Fuente: Elaboración propia

A partir de lo anterior, y al hacer la sumatoria de los atributos ($2+1+0+2+0+0=5$) se concluye que el factor de recursos económicos es insuficiente en la implementación de la Alerta de Violencia de Género, por las razones antes mencionadas, al obtener un total de 5 sobre 18 (18 sería el total de la suma de seis atributos, si estos hubieran sido calificados como suficiente).

5.3 Factores de recursos humanos

Los factores de recursos humanos hacen referencia a la disponibilidad de personal gubernamental especializado para implementar la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos. Cabe señalar que, en este apartado, se consideró el número y el tipo de actores dedicados a la implementación de la Alerta, entendiendo por tipo el sector al que pertenecen, ya sean gubernamentales, de derechos humanos, académicos o de la sociedad civil; así como la especialidad que tiene cada actor, es decir, si está especializado en administración pública, políticas públicas, evaluación, género u otros.

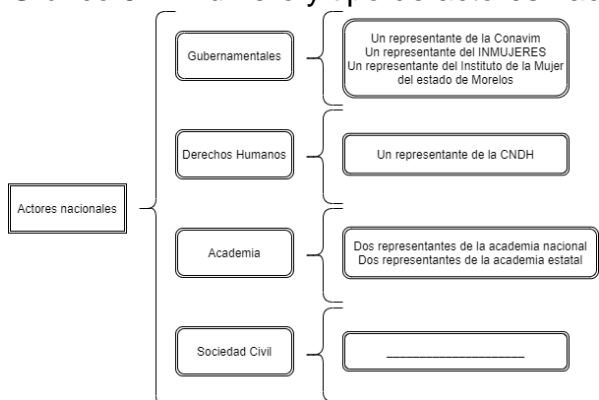
Lo anterior porque toda política pública requiere no sólo de una cantidad suficiente de recursos humanos, sino que éstos se encuentren especializados, sean estables y, de preferencia, que el equipo que ponga en marcha la acción gubernamental sea interdisciplinario.

5.3.1 Número, tipo de actores, y actores especializados

a) Actores nacionales

Los actores nacionales que se ocupan de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos es el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario, liderado por la Conavim, pero integrado por ocho miembros nacionales y estatales: un representante de la Conavim, que es un actor gubernamental; un representante del INMUJERES, que también es de tipo gubernamental; un representante de la CNDH, que es autónomo de derechos humanos; un representante del Instituto de la Mujer local, cuyo tipo es gubernamental local; y dos expertos nacionales y dos expertos estatales, que forman parte del sector académico, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 5.7: Número y tipo de actores nacionales



Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que, aunque al Grupo Interinstitucional Multidisciplinario lo integran actores nacionales y estatales, el grupo en sí mismo se considera de tipo nacional porque es liderado por la Conavim que es una Comisión nacional y, además, se trata de un actor externo que sólo se encarga de vigilar la implementación de la Alerta en el estado, pero no tiene injerencia directa en la implementación del mecanismo, pues es un grupo que monitorea desde fuera.

En este caso, considero que, si bien el grupo pretende ser diverso, hace falta la presencia de algún actor local que forme parte de la sociedad civil, pues, como ya se ha abordado en otros apartados, son los actores de la sociedad civil quienes tienen un diagnóstico de la situación que aqueja a las mujeres en la entidad y pueden aportar en el seguimiento de la Alerta, incluso son ellos quienes han realizado informes de seguimiento de la Alerta, pero sin tener efecto alguno sobre la implementación. Su participación en el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario permitiría incidir en la Alerta, siempre y cuando el Grupo realice evaluaciones vinculantes y no sólo monitoreos como sucede hasta el momento.

En cuanto a la especialización, una evaluación de la Alerta requiere de personal especializado en evaluación, género, políticas públicas y administración, si bien, no todos los representantes de las instancias de gobierno pueden tener esa característica en cuanto su especialización, ellos pueden formar parte de los especialistas en administración y en género, con la participación del Inmujeres, pero se podría buscar que los representantes de la academia, tanto estatales como nacionales sean especialistas en evaluación y en políticas públicas para, de esa manera, tener un grupo multidisciplinario que permita obtener una evaluación de la Alerta de Violencia de Género, pues diferentes profesiones generan distintas formas de ver el mundo y por tanto, distintas propuestas y soluciones.

Actualmente, en el Grupo Interinstitucional del estado de Morelos cuenta con los siguientes especialistas: a) la representante de la Conavim, Isela Alvarado Cobarrubias es abogada, especialista en derechos humanos y administración pública; b) el representante del Inmujeres, Guillermo Pablo Bastida González, es abogado; c) la representante del Instituto de las Mujeres estatal, Flor Dessireé León Hernández, es arquitecta y especialista en política pública con perspectiva de género; d) la representante de la CNDH, Sofía Román Montes, es licenciada en psicología; e) los representantes de la academia nacional, Itzel Sosa Sánchez, de la UNAM y Carmen Sulima García Falconi, de la Universidad Autónoma de Querétaro, son doctora en sociología, especialista en género y metodología, en el primer caso, y en el segundo, se trata de una socióloga, doctora en ciencias sociales, especialista en prevención de la violencia; f) las representantes de la

academia estatal, Mercedes Pedrero Nieto y Margarita Velázquez Gutiérrez, ambas del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Campus Morelos de la UNAM (CRIM), es actuario y doctora en demografía, especialista en estudios de población y desarrollo regional, en el primer caso, mientras que en el segundo se trata de una psicóloga y doctora en ciencias sociales, especialista en género.

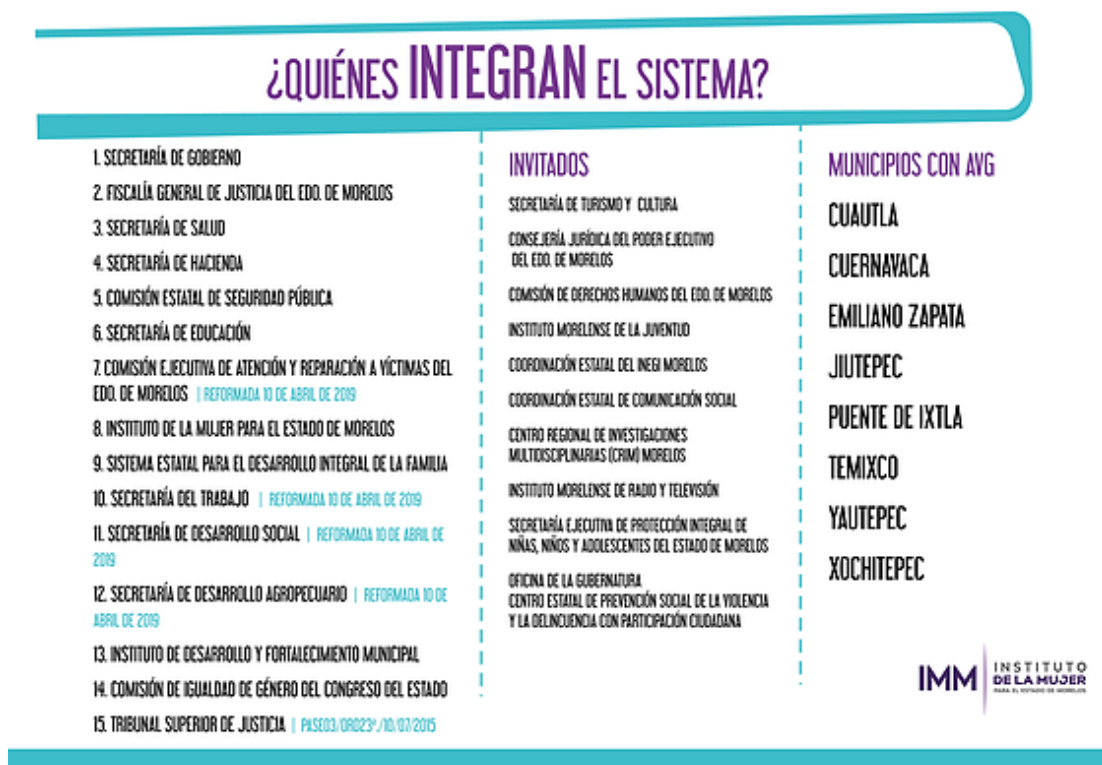
Como se puede observar, si bien, en efecto, es un grupo multidisciplinario, hace falta la participación de algún especialista en evaluación, pues se trata de un grupo de seguimiento de la Alerta. Asimismo, lo que se hace notorio al revisar las actas de las reuniones del GIM, es una ausencia de los representantes de la academia, pues, aunque se encuentran registrados cuatro participantes, sólo se halla la firma de uno. Lo que demuestra, lo que se planteó en el apartado de recursos económicos, de que no hay incentivos para que el sector académico esté presente en el Grupo Interinstitucional, pues sus cargos son honoríficos.

Otra apreciación en cuanto a los integrantes académicos del Grupo Interinstitucional Multidisciplinario es que, si bien son especialistas en distintas áreas que resultarían muy aprovechables para realizar un trabajo de seguimiento y evaluación, se trata de titulares de diversas áreas de los centros de estudio, es decir, se trata de personas que, por el puesto que ocupan en la academia, se encuentran muy ocupadas para atender un asunto en el que no se les va a pagar, y quizá a eso se deba su ausencia, una sugerencia, en este caso para la Conavim, es reclutar a personas no basándose sólo en lo amplio de su currículum sino en su especialidad de licenciatura, maestría o doctorado, considerando qué tan posible es que esa persona pueda mantenerse en el Grupo y asistir a las sesiones. En este caso considero que la colaboración incluso de estudiantes de maestría o doctorado que estén cursando un área de interés para el Grupo, resultaría provechosa.

b) Actores estatales

En el caso de los actores estatales, son 15 las instancias gubernamentales estatales, ocho municipios y diez invitados, quienes se ocupan de implementar alguna acción correspondiente a la Alerta de Violencia de Género, y quienes, a su vez, integran el Sistema Estatal para Prevenir, Atender Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres (SEPASE).

Gráfico 5.8: Integrantes del SEPASE



Fuente: Instituto de la Mujer para el estado de Morelos

En el caso de los actores estatales, a diferencia de los actores nacionales, ya se integran a los actores municipales al grupo, quienes tienen declarada la Alerta de Violencia de Género en sus territorios, pero, tal como sucede en el caso de los actores nacionales, se continúa con la carencia de representantes de la sociedad civil, aun cuando son grupos de la sociedad organizada quienes se encargan de implementar acciones como los refugios para mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, a diferencia del grupo nacional, donde considero necesaria la presencia de la sociedad civil para ejercer una labor de monitoreo y evaluación, en el caso de los actores estatales no considero que los grupos de la sociedad civil deban formar parte del Sistema que, entre otras cosas, se encarga de implementar la Alerta, porque, como se señaló, el Sistema implementa la Alerta pero no sólo esa estrategia sino muchas otras que conforman la política contra la violencia hacia las mujeres, además, en este caso, no se trata de un ente que monitorea y evalúa, sino que implementa, y la sociedad civil, si bien participa en algunas acciones, no lo hace en todas, en este caso el principal responsable es el actor gubernamental, tanto del nivel estatal como del municipal, sin embargo, considero que los grupos de la sociedad civil organizada bien podrían figurar como invitados, tal como sucede con la Comisión de Derechos Humanos estatal.

En el caso de la Secretaría del Trabajo, la de Desarrollo Social y la de Desarrollo Agropecuario, considero que, si bien son instancias que contribuyen a la autonomía económica de las mujeres que son víctimas de violencia, no se trata de entidades de primera respuesta para la atención a mujeres víctimas de violencia, por lo que, considerando lo que señala Stoker (1993: 382) de que “Los participantes contribuyen a incrementar la complejidad, por lo que se les debería incorporar al proceso únicamente cuando su presencia fuese imprescindible”, sería pertinente que esas tres secretarías figuraran como invitados y no como integrantes del Sistema.

De esta manera, se tendría un grupo estatal de 12 actores gubernamentales con voz y voto, de los cuales, destacan algunos por el tipo de labor que realizan, entre ellos:

- a) el Instituto de la Mujer, encargado de coordinar con las demás dependencias las acciones de Alerta, así como de diseñar el Subprograma Estatal de Capacitación y Profesionalización de las y los Servidores Públicos, encargados de la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
- b) La Comisión Estatal de Seguridad Pública, que participa con la implementación de Alarmas Vecinales y Cámaras de Video Vigilancia, la elaboración de un semáforo de violencia, la atención a mujeres mediante la Unidad Especializada de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Doméstica con personal capacitado, y el protocolo de Actuación de los Elementos Policiales.
- c) La Fiscalía General del Estado de Morelos, que se ocupa de las Órdenes de Protección, así como de la investigación de los feminicidios mediante la Fiscalía Especializada.
- d) el Tribunal Superior de Justicia, quien dicta las sentencias condenatorias, para lo cual capacita a jueces con perspectiva de género.
- e) la Secretaría de Salud: quien se ocupa del Modelo de Intervención a Agresores, y la capacitación sobre la NOM-046-SSA-2005.
- f) Sistema Estatal DIF: que se ocupa de la administración y operación del refugio para mujeres Refugio Casa de la Mujer, a través de una atención jurídica, médica, psicológica y del empoderamiento de las mujeres para que logren ser autosuficientes.

Es necesario mencionar que, en este apartado correspondiente a los actores estatales, se abordó el tema de los actores desde el punto de vista de las instancias gubernamentales y no gubernamentales que participan en la implementación de la alerta, pero no en función de los recursos humanos de que dispone cada una de las agencias, ello por limitaciones de tiempo como resultado de la pandemia por Covid

19, que se experimenta en México desde marzo de 2020. Sin embargo, para futuras investigaciones se podría estudiar el caso de los actores estatales poniendo el énfasis en alguna de las varias instancias que conforman el SEPASE, para obtener una visión más detallada del factor de recursos humanos, el número y tipo de actores y su especialidad.

Dada la falta de información sobre el número y tipo de actores y su especialización en cada una de las instancias que conforman el Sistema, considero que en este apartado no puedo emitir una valoración, por lo que me limito a hacer las anotaciones antes descritas sobre el lugar que considero deberían de ocupar las instancias en el Sistema, sin embargo, también cabe aclarar que no debemos dejar de lado el hecho de que el SEPASE no es exclusivo de la Alerta, por lo que las recomendaciones que realizo las hago en el marco de la Alerta de Violencia de Género, no del conjunto de la política contra la violencia.

c) Actores municipales

En el caso de los actores municipales, por medio de entrevistas y solicitudes de información se conoció que, el ente de gobierno que se ocupa de implementar acciones relacionadas con la Alerta de Violencia de Género, pero no exclusivamente, es la Instancia de la Mujer, la cual forma parte de los ayuntamientos con Alerta, a excepción de Cuernavaca que posee un Instituto de la Mujer.

Cabe mencionar que, aunque es el ayuntamiento en su conjunto quien debe conocer y ejecutar las acciones de Alerta, en los ocho municipios con Alerta (Cuernavaca, Cuautla, Emiliano Zapata, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Xochitepec y Yautepec), quien respondió a los cuestionamientos sobre la Alerta fue la titular de la Instancia de la Mujer (o en su caso, el Instituto de las Mujeres Cuernavaca), esto aun cuando son los presidentes municipales quienes se comprometen a cumplir con las medidas de Alerta, pero son ellos quienes canalizan a la Instancia porque son sus titulares quienes conocen las acciones ejercidas.

Lo anterior indica que el asunto de la violencia contra las mujeres es delegado a otra persona, quien siempre es una mujer, y no figura como un tema de relevancia para el cabildo. Asimismo, dicha falta de compromiso con el tema se ve reflejada en la falta de personal en las Instancias, donde a pesar de que por reglamento se requiere de por lo menos una titular, una psicóloga, una abogada y una trabajadora social, en Instancias como la de Temixco, sólo se cuenta con la titular y una auxiliar administrativa, lo que les dificulta la atención a las mujeres víctimas de violencia.

Ahorita no tengo ni psicóloga ni abogada, a pesar de que lo tengo en un reglamento donde decía que era obligatorio tener un psicóloga y una abogada, ahorita no tengo ninguna de las dos, pero ahora, como le estaba diciendo ayer a una amiga, ahora si me dedico a dar psicología de banqueta, porque las calmo [a las mujeres víctimas de violencia], les digo ponte a hacer el ejercicio del espejo, a ver platicame, entonces cuando termino me dicen: “oiga, me siento más tranquila”, y eso es lo principal. (Entrevista a titular de la Instancia de la Mujer en el municipio de Temixco)

En el mismo caso se encuentra el municipio de Puente de Ixtla, donde la Instancia de la Mujer sólo cuenta con su titular, careciendo de las demás especialistas.

Incluso las mismas titulares de las instancias reconocen que, para que se atienda el problema de la violencia de Género, primero hay que

“concientizar a tu presente de que hay un problema que se tiene que atender, entonces, una vez que haces eso todo lo demás es un poquito más sencillo, pero lo primero es convencer al presidente o la presidenta, quien esté, que hay un problema que se tiene que atender, sí porque finalmente de ahí también pues proviene el apoyo”

Sin embargo, aún con la falta de personal especializado, las instancias han auxiliado a las mujeres, pues la Instancia resulta ser la unidad gubernamental de primer contacto con las mujeres víctimas de violencia.

En caso de que la mujer venga golpeada, inmediatamente lo primero que se hace, es que tu servidora las ha llevado a un hospital, donde le hacen una evaluación, para eso existen ahora sí que las recomendaciones y amistades, pues le hablo a la doctora Diana, ella me dice dónde o con quien puedo llevarla inmediatamente, o le habla al director o subdirector del centro de salud o del hospital, y entonces ya la pasan más rápido, para evitar una revictimización, y ahí lo que hacemos, ya que la revisó el doctor, ya que le mandó medicamento, entonces ya me la llevo otra vez a la Instancia y ahí ya le tomamos sus datos, al lado se encuentra afortunadamente el Ministerio Público, entonces le levantan el acta.

Cuando es un caso de extrema violencia y que vemos que no la podemos andar trayendo de aquí para allá porque corre peligro su vida, entonces nos la llevamos directamente al Centro de Justicia, nosotros con nuestro oficio se las dejamos y ya, se canalizó, y ellos ya se encargan ya sea que se la pueda mandar a un refugio y también le levantan toda su denuncia en su Ministerio Público que tienen ahí, y hasta ahí termina nuestro trabajo (Entrevista a titular de la Instancia de la Mujer en el municipio de Temixco)

Asimismo, el papel de la Instancia es relevante porque es una de las unidades de gobierno que se encarga de realizar el registro de mujeres violentadas y subir la

información al Banco Estatal de Datos, para tener una estadística de la situación de las mujeres en la entidad.

“nosotras al recibir una usuaria y darle la asesoría, tenemos que hacer un cuestionario , en ese cuestionario vienen datos básicos y vienen datos sobre las agresiones que ha sufrido, desde cuándo y algunos datos que necesitamos nosotros saber también para dimensionar por qué es que la violencia se está dando, entonces al final de darle la asesoría preguntamos a las usuarias si sus datos pueden ser subidos a este banco estatal, generalmente te dicen que sí porque a este banco estatal no puede entrar nadie, más que los que tenemos cuenta de capturistas” (Entrevista a titular de la Instancia de la Mujer en el municipio de Emiliano Zapata).

Sin embargo, a decir de las titulares de las Instancias, actualmente, el Banco Estatal de Datos solo funciona como estadístico, no para vincular.

“yo lo entendía como que si una mujer recibe atención mía ya con el número de víctima ella puede ir por ejemplo a una atención de salud y ya no es necesario volver a capturar su información, sino simplemente agregar otro servicio, como un expediente vaya., pero creo que en la realidad todavía no se ha llegado a ese punto.” (Entrevista a directora de Instancia de la Mujer en el municipio de Puente de Ixtla)

La vinculación resulta importante porque si los datos los compartieran entre instancias municipales y estatales, la atención a la mujer sería más rápida y se tendría una forma de dar seguimiento al caso, alertar a las autoridades cuando haya reincidencia y, de esa manera, prevenir los feminicidios, es decir, existe carencia de retroalimentación de información para el seguimiento del caso.

Una apreciación que se obtuvo al realizar las entrevistas es que no hay un incentivo para que las Instancias de las Mujeres funcionen a pesar de su falta de personal, sino que trabajan a partir de la convicción que tiene cada titular:

“es parte de una convicción, que a lo mejor a veces te puede alimentar más el hecho de ver cómo una mujer te da las gracias o se siente bien al saber que tú la apoyaste, que fuiste alguien que en su momento tal vez le tendió ese servicio que quizá en otro lugar se lo negaron.” (Entrevista a titular de la Instancia de la Mujer en el municipio de Puente de Ixtla)

En este caso, siguiendo la clasificación que realiza Downs⁶⁹ de los tipos de burócratas que se pueden encontrar dentro de la administración pública, se trata de

⁶⁹ Tipos de burócratas según Downs (en Parsons, :336): “trepadores: preocupados por su poder, ingresos y prestigio; cautelosos: preocupados por minimizar los cambios; fanáticos: funcionarios muy motivados, comprometidos a impulsar determinada política o programa; defensores de su causa:

funcionarios fanáticos, es decir, burócratas motivados que están comprometidos con la causa y que creen en los programas que implementan.

Entonces, tenemos que, en el caso de los actores municipales, el número de actores es limitado, pues la instancia no cuenta con el número de integrantes posible para su mejor funcionamiento, de ahí que tampoco se cuente con personal especializado ante la falta de psicólogos, abogados y trabajadoras sociales. Respecto al tipo de actores, en el municipio sólo se cuenta con actores de tipo gubernamental (la instancia y el cuerpo policiaco), pero también de la sociedad civil.

Es justo en el nivel municipal donde se puede apreciar una participación clara de la sociedad civil para ejecutar acciones que atiendan el problema de la violencia contra las mujeres morelenses, se trata de los denominados Convives, son Comités de Vigilancia Vecinal que trabajan en conjunto con la policía municipal y con la Instancia de la Mujer, para conformar una red que permita vigilar la seguridad de las mujeres. Para ello, la Instancia capacita a los integrantes de los comités, que son vecinos de las colonias, en prevención del delito y las modalidades de la violencia, se les proporcionan los números de teléfono de emergencia, e incluso del whatsapp personal de elementos de seguridad pública, con el que tienen, lo que ellos denominan un “segurichat” para que, en caso de que los integrantes de los comités observen en sus colonias la presencia de una persona sospechosa o que una mujer esté siendo agredida, avisen de inmediato a las autoridades (policías, dirección de Prevención del Delito e Instancia), pues como señala la titular de la Instancia de Emiliano Zapata:

“la violencia familiar ya es un delito que se persigue de oficio, o sea, ya es oficioso, ya tiene una sanción, cosa que antes no la había y por eso mucha gente dejó de denunciar, porque no había una respuesta, ahorita ya es oficioso, es decir, no necesariamente la persona que lo está sufriendo tiene que ir a denunciar, si yo vecino, yo tío, yo hermana, yo mamá, me estoy dando cuenta de que hay una mujer cercana a mí que está sufriendo violencia, puedo ir yo a denunciarlo, y lo que corresponde ya a la policía de investigaciones es bajar y ver qué es lo que está pasando, entonces de esa manera funcionamos con los comités de vigilancia vecinal.” (Entrevista con titular de la Instancia de la Mujer del municipio de Emiliano Zapata)

conciben sus intereses a partir de la maximización de la función y los recursos de su unidad administrativa; y estadistas: tienen un sentido del interés público que podrían propugnar si su poder creciera lo suficiente como para cumplir sus metas”.

En el caso del municipio de Emiliano Zapata, se cuenta, además, con una Patrulla Mujer Segura, equipada con dos policías capacitados en violencia de género, para atender casos específicos de violencia contra la mujer, sin embargo, se trata de una acción propia de este municipio, pues el resto carece de este servicio.

Cabe mencionar que, si se cuenta con una patrulla de género, con un refugio o con un Módulo de Atención Único, el número, tipo y especialidad del personal incrementa en el municipio, sin embargo, esto depende de la “voluntad política” que tenga el ayuntamiento para realizar otras acciones además de las que se les exigen, de formar redes con el gobierno estatal y federal y presionar para que sus municipios puedan acceder a patrullas, refugios, casas de transición, entre otros servicios donde el gobierno estatal y/o federal los apoya, ya sea con recursos o personal especializado y el municipio complementa lo que falta.

Es importante señalar que para que el ayuntamiento pueda presentar proyectos y realizar negociaciones en los niveles estatal y federal, es necesario que cuente con personal especializado que tenga los conocimientos necesarios para realizar proyectos con perspectiva de género que además sean viables y atiendan las necesidades locales, y que pueda no sólo formular el proyecto sino, al mismo tiempo, considerar la implementación que el proyecto implica para, de esa manera, asegurar su funcionamiento y continuidad. El conocimiento, pues, que puede tener el personal especializado es necesario porque éste lleva a una mejor toma de decisiones.

Hay que subrayar que, si bien es necesario el personal especializado, también se requiere de una capacitación constante, que mantenga a la vanguardia a los cuadros burocráticos que posibilitan la implementación de la Alerta en sus territorios, dicha capacitación es necesario que vaya más allá de la sensibilización en cuestiones de género y violencia hacia la mujer, que actualmente se realiza, se requiere de capacitación en políticas públicas y evaluación, que permitan ver con otros lentes el problema de los feminicidios en Morelos, diseñar acciones para su combate y realizar evaluaciones que permitan un redireccionamiento de la Alerta.


La capacitación se puede obtener a partir de convenios de colaboración con universidades, sobre todo con aquellas que contengan programas en políticas públicas, evaluación y género.

Por otro lado, es importante subrayar que también existen acciones que, si bien incrementan el personal, caen en duplicidades, se trata del caso del Módulo de Atención Único, el cual es un Módulo del ayuntamiento donde se da atención a las mujeres violentadas, pero su estructura y función es la misma que la de la Instancia,

pues está conformado por psicólogos, trabajadores sociales y abogados que auxilian y canalizan a la mujer que sufrió violencia. Este tipo de duplicidades se deberían de eliminar pues se trata no sólo de personal extra sino de un despido de recursos que se pueden emplear en otras acciones.

Valoración

Tabla 5.7: Valoración del factor de recursos humanos en la implementación de la Alerta de Violencia de Género

Atributo	Valoración	Explicación
Número, tipo y especialidad de los actores	Mejorable 	El factor de recursos humanos para la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos es mejorable considerando que en el caso nacional es necesario incrementar el número y tipo actores incluyendo a un representante de la sociedad civil organizada, así como a especialistas en evaluación. En el caso de los actores municipales, se tiene, en algunos casos, una insuficiente cantidad de número, tipo y especialidad de actores, mientras que en otros casos los hay en exceso, por lo que es imprescindible contar con especialistas como abogados, psicólogos, trabajadora social y policías, pero a la vez, no duplicar funciones creando una entidad similar a la Instancia de la Mujer.

Fuente: Elaboración propia

A partir de lo anterior, se concluye que el factor de recursos humanos es mejorable en la implementación de la Alerta de Violencia de Género, por las razones antes mencionadas, pues obtuvo una puntuación de 2 sobre 3.

5.4 Factores de coordinación

En este apartado se busca poner en relieve el tipo de coordinación que existe entre los diferentes niveles de gobierno, para implementar la Alerta de Violencia de Género, es decir, conocer cuáles son los vínculos de cooperación y apoyo mutuo entre las instancias del gobierno nacional, estatal y municipal para llevar a cabo las acciones de emergencia que se requieren por la Alerta, pero también si esa interacción conlleva o no a relaciones de subordinación y dependencia, o si, por el contrario, las relaciones están enmarcadas en un contexto de autonomía.

Cabe comentar que esta interacción entre los niveles de gobierno son consecuencia del federalismo, de un Estado descentralizado donde se distribuye el poder político, pero ello no necesariamente debe conducir a relaciones jerárquicas entre los distintos niveles de autoridad, ello depende no sólo de la norma jurídica sino de las relaciones que se desarrollen entre los actores.

Entonces, si bien, la Alerta es un curso de acción que ocurre en contextos organizacionales en diferentes niveles de gobierno, cada uno conformado por recursos humanos, recursos económicos, reglas y sus propias formas de coordinación, para efecto de la presente investigación es necesario conocer qué tipo de coordinación se genera entre esos tres niveles de gobierno y si ésta contribuye o no a una acertada implementación del mecanismo de Alerta, para ello se analizó: a) el tipo de coordinación presente entre los tres niveles; b) las resistencias encontradas en el proceso de implementación de la Alerta; c) los acuerdos logrados entre los tres niveles de gobierno; d) las acciones ejecutadas y e) los incentivos que tienen los actores para ejecutar las acciones.

5.4.1 Tipo de coordinación

De acuerdo con Deil S. Wright, existen tres modelos de relaciones intergubernamentales: a) el Separado, donde las relaciones entre los niveles de gobierno son independientes, se respeta la autonomía entre ellos de tal forma que el gobierno nacional figura como un ente separado y externo, y el gobierno municipal depende directamente del gobierno estatal; b) el Sobrepuesto, donde las relaciones entre los tres niveles de gobierno son interdependientes, se tratan como iguales, es decir, no hay relación de jerarquía y las interacciones se generan mediante procesos de negociación. Se considera que este tipo de coordinación es el ideal; c) el modelo Inclusivo, el cual se caracteriza por ejecutar relaciones jerárquicas y dependientes entre los tres niveles de gobierno, de tal manera que el gobierno municipal depende del estatal y éste a su vez, del nacional. Se trata de un modelo característico de los sistemas centralizados.

Siguiendo esa clasificación, y a partir de las entrevistas realizadas, la documentación revisada y los foros asistidos, se pudo apreciar que, una vez declarada la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, el gobierno federal, a través de la Conavim, sólo figura, mediante el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario, como una autoridad que monitorea la ejecución de la Alerta y en ocasiones aprueba proyectos, los cuales, hasta el 2020, sólo provienen del gobierno estatal.

De acuerdo con información solicitada y brindada por el Instituto Nacional de la Mujer, desde 2015 hasta el primer semestre de 2020, el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario se ha reunido en seis ocasiones (11 de febrero de 2016, 21 de abril de 2016, 17 de febrero de 2017, 2 de agosto de 2018, 30 de julio de 2019 y 13 de abril de 2020), para discutir asuntos relacionados con la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, un promedio de una reunión por año, lo que resulta insuficiente, pues dado que el grupo puede realizar exhortos a las distintas autoridades, sería prudente considerar reuniones de seguimiento a esos exhortos, para revisar que hayan sido cumplidos, por lo menos después de un periodo de seis meses, dichas reuniones pueden realizarse de manera virtual a efecto de ahorrar recursos económicos, sobre todo, considerando que existen participantes del Grupo a quienes no se les otorga un pago por sus servicios.

De ahí que se haga necesaria una mayor coordinación entre el nivel nacional, con el nivel estatal.

En el caso del gobierno estatal, la coordinación se genera con el gobierno nacional, a quien cada año deben rendir informes sobre la Alerta y solicitar recursos para proyectos, dicha coordinación, como ya se señaló, es apenas suficiente.

Respecto a la coordinación estatal, entre instancias estatales, es en este nivel donde más coordinación se observa, ello mediante el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres.

Dicho Sistema está conformado por cuatro comisiones: la comisión de Atención está a cargo de los Servicios de Salud Morelos, y se encarga del Programa estatal PASE; la Comisión de Prevención, a cargo de la Secretaría de Educación, y se encarga de realizar diagnósticos; la Comisión de Sanción tiene como presidencia a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Morelos, que se encarga de la aplicación de la Ley y su Reglamento; y, finalmente, la Comisión de Erradicación la preside la Secretaría de Gobierno, que se encarga de la elaboración de Modelos. Además de estas instancias participan los actores ya descritos en el apartado de recursos humanos: 15 actores participantes, 10 actores invitados y ocho actores municipales.

Como se puede apreciar, la coordinación horizontal que se da en el nivel estatal, a diferencia de la coordinación horizontal que se genera a nivel federal, incluye a representantes de los tres poderes de gobierno estatal, con la Comisión de igualdad de género del Congreso del Estado (Poder Legislativo), el Tribunal estatal (Poder Judicial) y la Secretaría de Gobierno (Poder Ejecutivo), cada uno con su respectivo ámbito de acción, pero que deben trabajar por un fin común: la seguridad de las mujeres en el estado. Esto representa una diferencia con la coordinación a nivel

nacional, pues en ella se carece de la participación de los poderes Legislativo y Judicial.

Aunado a lo anterior, la coordinación estatal tiene la participación de dos instancias autónomas, el Instituto de la Mujer para el estado de Morelos y la Fiscalía local, cabe señalar que los órganos autónomos se caracterizan por no tener una dependencia con ninguno de los poderes de gobierno y por lo tanto, tienen autonomía orgánica y funcional, así como autonomía técnica en el sentido de que ellos establecen sus atribuciones, se regulan a sí mismos (autonomía normativa), y establecen sus necesidades presupuestarias (autonomía financiera), pero además, respecto al rango, se encuentran a la par de los demás poderes públicos, con quienes deben de coordinarse e incluso a quienes deben neutralizar.

El hecho de que la coordinación estatal se encuentre integrada por representantes de los poderes tradicionales, pero también por organismos autónomos, implica más voces participantes en los procesos decisorios relativos a las acciones de Alerta para la seguridad de las mujeres, lo cual es relevante porque los autónomos, en teoría, no representan intereses políticos, sino que deben actuar en beneficio de la ciudadanía, pues se trata de “funcionarios de origen ciudadano” (Ruiz, 2017 :96).

En el caso de la coordinación estatal morelense es necesario destacar que si bien existe coordinación entre los poderes estatales y los órganos autónomos para implementar las acciones de Alerta, quien figura como actor preponderante en este proceso es el Instituto de la Mujer del estado de Morelos, el cual, insisto, es un organismo autónomo y, en este caso, él se ocupa de organizar la coordinación con las demás dependencias.

Por su parte, la Fiscalía General del estado de Morelos, otro organismo autónomo, es un integrante importante dentro del Sistema Estatal, pues es quien preside la Comisión de Sanción dentro del SEPASE, lo que lo obliga a coordinarse con los poderes tradicionales, sin olvidar la autonomía que posee para impedir que se manipulen los procesos de justicia.

La coordinación que se ha generado entre los dos órganos autónomos que conforman el SEPASE: el Instituto de la Mujer y la Fiscalía locales, derivaron en la construcción de la Plataforma de Datos de Femicidios en el Estado de Morelos, mediante la cual se busca transparentar las estadísticas de los femicidios acaecidos en la región, incluyendo el estado procesal en el que se encuentran los casos, sin mencionar el nombre de las víctimas e imputados. Este producto los llevó a obtener en octubre de 2020, el segundo lugar a nivel nacional en el Premio a la Innovación y Transparencia que otorga el Instituto Nacional de Transparencia,

Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. No obstante, el reto que enfrenta la Fiscalía junto con la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución del Delito de Femicidio, es justamente garantizar la investigación y persecución imparcial de los delitos de femicidio, así como que las víctimas directas e indirectas logren acceder a la justicia.

Finalmente, respecto a la coordinación estatal, señalar que si bien, el Instituto de la Mujer es el encargado de reunir en mesas de trabajo y de solicitar informes a las distintas dependencias que tienen como obligación implementar alguna medida relacionada con la Alerta de Violencia de Género, esa coordinación también la ha permitido el marco jurídico estatal, donde se nombra a las instancias que deben coordinarse para la implementación de la Alerta, pero es de reconocer que esta coordinación que tiene como origen un texto normativo, ha derivado, gracias a las voluntades de los actores que dirigen las dependencias estatales, en una coordinación horizontal donde se da por hecho que ninguna de las instancias presentes puede por sí sola implementar la Alerta, sino que necesitan de otros participantes, que poseen otros recursos y conocimientos necesarios.

Por su parte, en lo que respecta al gobierno municipal, éste está en comunicación constata con el gobierno estatal, pero no así con el federal, pues en el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario que encabeza la Conavim, no figura ninguna instancia de orden estatal, a diferencia del Sistema Estatal, donde los ocho municipios con Alerta se encuentran presentes.

Sin embargo, a partir de las entrevistas se pudo apreciar que, a pesar de que existe coordinación con las instancias estatales, sobre todo con el Instituto de la Mujer, la Secretaría de Salud, la Comisión Estatal de Seguridad Pública, existe una impresión, de que, sobre todo los recursos económicos, se quedan en el nivel estatal o en la capital del estado y no bajan al resto de los municipios que padecen altos niveles de violencia hacia las mujeres.

“hay algunos municipios que sí tienen recurso y algunos otros que no lo tenemos, y por ejemplo, [...] como el centro del estado es Cuernavaca, pues es más fácil que [...] llegue solamente a Cuernavaca. Me hablabas tú por ejemplo, de Policía de Género, Cuernavaca es un municipio que tiene Policía de Género, pero es una acción del estado, donde pues obviamente es Cuernavaca la capital. Te puedo decir que ese es un punto no tanto a nuestro favor, el hecho de que seamos municipios un poquito más lejanos al centro de Morelos, imposibilita que algunos programas o algunos recursos lleguen hasta acá [...] por ejemplo en Puente de Ixtla, de todos los integrantes del Sistema, resulta que, pues ninguna institución quiso venir a Puente de Ixtla (a acompañar en las marchas exploratorias)” (Entrevista a titular de la Instancia de la Mujer en el municipio de Puente de Ixtla)

Cabe señalar que Puente de Ixtla es el municipio más lejano al centro de Morelos, de todos los municipios con Alerta de Violencia de Género, pues se encuentra hacia el sur, colindando con el estado de Guerrero. Esa comunicación del estado con los municipios más alejados debe atenderse, pues la coordinación que existe entre el estado y los municipios debe ser inclusiva, más aún con los municipios más lejanos, pues pueden ser éstos quienes presenten mayores problemas.

A pesar de que la coordinación estado-municipio tiene sus problemas, en el caso de la coordinación municipio-municipio existe lo que se puede calificar como una buena práctica, pues se ha generado coordinación entre algunos municipios con Alerta, sobre todo se han establecido relaciones entre las instancias municipales de Temixco, Emiliano Zapata, Jiutepec y Puente de Ixtla, para intercambiar experiencias y ejecutar las acciones de Alerta de Violencia de Género.

“Hay algunas instancias con las que tuvimos un poquito más de comunicación, coincidimos en más actividades y que hicimos, de alguna manera, como un frente entre nosotras, y que nos reunimos constantemente para intercambiar ideas y para intercambiar acciones que estamos realizando para hacer las mismas en los cuatro municipios, bueno, ahora tres: Temixco, Emiliano Zapata y Puente de Ixtla, y era también Jiutepec, pero pues cambió de titular.” (Entrevista con titular de la Instancia de la Mujer en el municipio de Puente de Ixtla)

“tengo que trabajar con ellos porque pues obviamente yo puedo hacerlo aquí a lo local, pero a lo mejor estoy enviando hacia otros municipios el problema o viceversa, ellos me están enviando el problema, entonces lo que si tratamos ahorita mucho es estar conectadas y participar entre municipios, sobre todo las directoras, nosotras por ejemplo si yo ejerzo una acción, ellas también buscan ejercer la misma acción o acciones parecidas para que podamos estar como en la misma tesitura.” (Entrevista con titular de la Instancia de la Mujer en el municipio de Temixco)

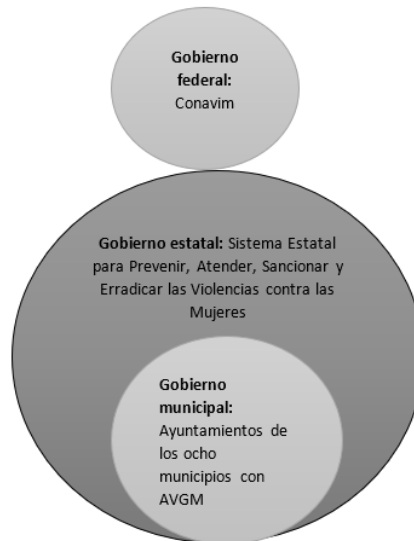
Este tipo de coordinación es de tipo horizontal, donde un conjunto de municipios unifican acciones, para un fin en común. Aquí cabe subrayar que, si bien, la distribución de competencias legales condiciona la relación entre niveles e instancias de gobierno, los actores participantes pueden innovar y la comunicación y negociación puede superar el marco legal, pues como señala Cabrero (2007: 5):

si las organizaciones fueran mecánicas no se requeriría de la coordinación, es justamente porque son orgánicas, vivas e imperfectas, que se requiere de la coordinación [...] todo lo que las estructuras formales no pueden prever, lo termina resolviendo la función de coordinación.

En el caso de la Alerta, como señala Cabrero (2007), esta coordinación es necesaria por la transversalidad de las políticas, pero también por la naturaleza y complejidad misma del problema que busca resolver, erradicar los feminicidios, para ello se requiere de la comunicación y apoyo constante entre los gobiernos, pero también, entre las mismas instancias, creando estructuras horizontales de coordinación.

A partir de lo anterior, se concluye que el modelo de coordinación presente en la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos es el Separado y fragmentado, pues la relación entre los niveles es independiente, se considera que los tres niveles de gobierno son autónomos, el gobierno nacional funge como un actor externo, vigilante, mientras que la relación entre los niveles estatal y municipal es directa pero dependiente.

Gráfico 5.9: Modelo Separado de coordinación en la implementación de la Alerta de Violencia de Género



Fuente: Elaboración propia a partir de los modelos propuestos por Deil Righth

La recomendación es trabajar para que se transite hacia el modelo sobrepuesto, donde exista interdependencia entre los niveles de gobierno, las relaciones entre los tres sean de cooperación, negociación e intercambio entre iguales, donde el nivel municipal, que es quien presenta el problema de violencia de género y feminicidios sea considerado y conocido por los niveles estatal y federal, pues si no tiene participación en el nivel federal, no se conocen sus necesidades inmediatas, no se puede evaluar y tampoco recomendar para mejorar la estrategia de Alerta.

Gráfico 5.9.1 Modelo interdependiente



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, señalar que previo a la declaratoria de Alerta, cuando se determinan las acciones de emergencia que debe realizar el estado, debe existir coordinación de la federación con el estado y los municipios, para considerar cuestiones de regionalización y que las acciones estén diseñadas exclusivamente para los municipios de Morelos, por eso en el caso de la Alerta es necesaria la coordinación intergubernamental desde la etapa de formulación de la Alerta, pues a pesar de que en la implementación se observa un modelo Separado o de autoridad coordinada, en la formulación se trata de un modelo jerárquico donde, a pesar de que somos un sistema federal, se mantienen tendencias centralizadoras para la toma de decisiones, aunque después, en las cuestiones de tipo administrativa y económica haya descentralización.

5.4.2 Resistencias encontradas en el proceso

La implementación de la Alerta de Violencia de Género resulta ser compleja porque requiere de la coordinación con los tres niveles de gobierno, es decir, estamos ante un proceso en el que quien emite la Alerta, que es la Conavim, y quien la coordina en el estado de Morelos, que es el Instituto de la Mujer, no son dueños de todas las piezas necesarias para implementar, como señala Bardach () y, por lo tanto, tienen que pedir ayuda y colaboración con las demás entidades.

En ese proceso, fue posible identificar más resistencias para implementar la Alerta de Violencia de Género en el nivel municipal, sobre todo en lo referente a la transparencia y rendición de cuentas, pues, a pesar de los esfuerzos que realiza el Instituto de la Mujer del estado, para coordinarse con los ocho municipios con Alerta, existen municipios que no asisten a foros o no realizan la entrega de avances, se trata de los municipios de Cuernavaca y de Cuautla. Lo mismo ocurre en el caso de las solicitudes de información que pide la Comisión Independiente de los Derechos Humanos del Estado de Morelos, para realizar sus informes, en los cuales por lo regular se carece de información sobre el municipio de Cuernavaca.

Los siguientes, son algunos ejemplos de la falta de información sobre Cuautla y Cuernavaca, y la ausencia de los presidentes municipales en eventos relacionados con la Alerta de Violencia de Género

- 2017: En el primer Dictamen elaborado por la Conavim, se señala que, a nivel municipal, “no pasa desapercibido que el municipio de Cuernavaca no reportó información al respecto” (Conavim, 2017: 55).
- 2017: En el Tercer Informe de Acciones para dar Cumplimiento a la Alerta de Violencia de Género, elaborado por la Comisión Independiente de los Derechos Humanos del estado de Morelos, se señaló que Cuernavaca proporcionó información muy escueta sobre las actividades que realiza, pues a pesar de que “Se tiene conocimiento que el municipio de Cuernavaca, cuenta con un Módulo de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia en las instalaciones del H. Ayuntamiento. No se recibió información por parte del municipio.” (CIDH, 2018:36)
- 2019: En el Informe a Cuatro años de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, realizado por la Comisión Independiente, se señala que “De los 8 Municipios con Declaratoria de AVG en Morelos, 7 entregaron informes de cumplimiento a la CIDHM. Y sólo Cuautla no cumplió con dicha medida.” (CIDH, 2020: 30).
- 2020: En la reunión virtual encabezada por el Instituto de las Mujeres del estado de Morelos, con los presidentes municipales, para tratar asuntos relacionados con la Alerta de Violencia de Género, destacó la ausencia de los presidentes municipales de Cuautla y Cuernavaca.

Sin embargo, la ausencia de informes y de la presencia de los presidentes municipales en foros no implica que no realicen las acciones de alerta, pues en el caso de esta investigación, aunque no se pudo obtener una entrevista con los presidentes municipales, sí se nos remitió un documento informando de las acciones que realizan. Sin embargo, para efectos institucionales existe una negativa a participar ya sea con el gobierno estatal o con las organizaciones sociales.

Lamentablemente no fue posible conocer el punto de vista de los gobiernos de Cuautla y Cuernavaca para saber el porqué de su negativa a colaborar con el gobierno estatal y sus homólogos municipales, pero estas dificultades en la colaboración entre diferentes instancias se pueden deber a las diferentes concepciones que tienen los gobernantes, sobre todo en lo relativo al género y la Alerta, la cual en ocasiones es vista como un castigo y no como una oportunidad de mejorar en el combate de los feminicidios.

Adicionalmente, hay que señalar que, si bien no se trata de una resistencia por parte de alguna autoridad competente, el cambio de administración de gobierno puede representar en algunos casos un inconveniente para la continuación de las acciones, las estadísticas sobre la violencia de género y feminicidios en los municipios, y la transparencia y acceso a la información, pues es común que cuando termina un periodo de gobierno y quien resultó electo no es del mismo partido político, la administración anterior se lleva consigo la documentación y archivos electrónicos emitidos durante su gobierno, eso, sumado a la falta de transparencia que se experimenta, hace difícil e incluso imposible conocer el estado en el que se recibe el municipio. Es el caso del municipio de Puente de Ixtla, donde, de acuerdo con la titular de la Instancia de la Mujer “yo cuando recibí el área pues, no me dieron absolutamente nada, entonces pues si es muy difícil empezar a trabajar sin tener nada.”⁷⁰

Lo anterior sucedió de igual manera al realizar solicitudes de información a distintas dependencias estatales y municipales, ya que al requerir información de 2015 a 2020, la respuesta era sólo con información de 2019 a 2020, argumentando que carecían de datos correspondientes a años anteriores.

Entonces, no sólo se hayan resistencias con los funcionarios de las actuales administraciones, sino que, al negar la información, los funcionarios de anteriores administraciones impiden contar con un diagnóstico sobre el avance de la Alerta. Este problema está presente en aquellas estrategias de gobierno que no tienen una duración definida, por lo que se hace necesario que, primero, las estrategias se encuentren institucionalizadas, es decir, que se encuentren de manera precisa en un documento normativo, para evitar su cancelación con los cambios de gobierno y, segundo, que los avances, sentencias, diagnósticos, estadísticas, entre otros, sean públicos, no sólo por rendición de cuentas hacia la ciudadanía, sino para garantizar que la información no será negada con los cambios administrativos.

⁷⁰ Entrevista realizada el 8 de mayo de 2020.

5.4.3 Acuerdos logrados

Los acuerdos logrados para implementar la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos son las medidas propuestas por el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario, donde, si bien, fueron medidas impuestas por el gobierno federal, existió una aceptación por parte del estado, de esas medidas, por lo que se consideran acuerdos logrados. El hecho de si se ha dado o no cumplimiento a los mismos, se aborda en el siguiente apartado, en éste sólo se presentan las acciones acordadas y las instancias estatales o municipales encargadas de implementarlas.

Tabla 5.8: Acuerdos logrados, medidas de emergencia por Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos

Medida	Acción	Autoridad responsable
<u>Medidas de Seguridad</u> Primera. Publicar y divulgar en medios de comunicación y lugares estratégicos la naturaleza y los alcances de la Alerta de Violencia de Género con información accesible para la población.	1. Diseño de la(s) campaña(s) para difundir la naturaleza y los alcances de la alerta de violencia de género contra las mujeres con información accesible para la población. 2. Publicación y difusión de la campaña en medios de comunicación y lugares estratégicos.	-Secretaría de Gobierno -Coordinación de Comunicación Social de Gobierno del Estado de Morelos -Instituto Morelense de Radio y Televisión (IMRyT)
Segunda. Diseñar y ejecutar una estrategia para la recuperación de espacios públicos y prevención de la violencia, en zonas de riesgo o de alto índice de violencia contra las mujeres.	1. Reforzar los patrullajes preventivos. 2. Efectuar operativos en lugares donde se tenga conocimiento fundado de la comisión de conductas violentas o delitos en contra de la mujer y aplicar las sanciones correspondientes. Se deberá priorizar el combate a la trata de personas. 3. Instalar alumbrado público y mejorar el existente.	-Comisión Estatal de Seguridad Pública (CESP) • -8 Municipios con AVGM (Jefaturas de comandancias municipales: Policía Morelos)
Tercera. Crear módulos de atención inmediata a mujeres en situación de riesgo en los municipios que comprende la declaratoria de AVGM.	1. Creación de módulos de atención inmediata que contemplen la asistencia multidisciplinaria. 2. Protocolo de actuación de las y los servidores públicos encargados de brindar los servicios correspondientes.	-Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos • -Servicios de Salud de Morelos
Cuarta. Empezar acciones exhaustivas para valorar, implementar y monitorear objetiva y diligentemente las órdenes de protección a mujeres víctimas de	1. Generar protocolos de valoración del riesgo, de actuación, de reacción policial y de evaluación. 2. Empezar acciones inmediatas y exhaustivas para	-Secretaría de Salud -Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos -Fiscalía General

<p>violencia; particularmente, se brindará protección inmediata y pertinente en casos de violencia familiar.</p>	<p>valorar, implementar y monitorear objetiva y diligentemente las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia.</p>	<p>-Comisión Estatal de Seguridad Pública</p>
<p>Quinta. Crear y/o fortalecer las agrupaciones estatales, municipales o mixtas especializadas en seguridad pública, así como células municipales de reacción inmediata.</p>	<p>1. Creación y/o fortalecimiento de agrupaciones estatales, municipales o mixtas especializadas en seguridad pública, así como células municipales de reacción inmediata para ejecutar sus funciones con perspectiva de género. 2. Protocolo de actuación de las y los servidores públicos encargados de brindar los servicios correspondientes.</p>	<p>-Comisión Estatal de Seguridad Pública</p>
<p><u>Medidas de Prevención</u></p> <p>Primera. Integrar y actualizar adecuadamente el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.</p>	<p>1. Integrar la Base Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. 2. Crear un Semáforo de Violencia Femenicida que permita diseñar y ejecutar planes de atención preventiva adecuados al comportamiento de la incidencia delictiva. 3. Monitoreo de las tendencias de la violencia contra las mujeres, realizar estadísticas, diagnósticos, análisis y reportes periódicos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones de la violencia y, en consecuencia, instrumentar políticas públicas efectivas. 4. Alimentar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim).</p>	<p>-Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos</p>
<p>Segunda. Establecer un programa único de capacitación, sensibilización, formación y profesionalización en materia de derechos humanos de las mujeres para las y los servidores públicos del gobierno del estado de Morelos.</p>	<p>1. Establecer un programa único de capacitación, sensibilización, formación y profesionalización en materia de derechos humanos de las mujeres para las y los servidores públicos del gobierno del estado de Morelos. 2. Establecer un mecanismo de evaluación de resultados del programa único, en la que se realice una evaluación del</p>	<p>-Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos</p>

	<p>entorno de vida de las y los servidores públicos.</p> <p>3. Implementación del programa único de capacitación, sensibilización, formación y profesionalización en materia de derechos humanos de las mujeres para las y los servidores públicos del gobierno del estado de Morelos.</p>	
<p>Tercera. Establecer e impulsar una cultura de no violencia contra las mujeres en el sector educativo público y privado</p>	<p>1. Diseñar una estrategia de educación en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género que busque la transformación de patrones culturales y la prevención de violencia mediante la identificación, abstención y denuncia.</p> <p>2. Capacitar con herramientas teóricas y prácticas al personal de los centros educativos públicos y privados, para detectar oportunamente casos de niñas o adolescentes que se encuentren en una situación de violencia y denunciarlos ante las instancias correspondientes.</p>	<p>-Secretaría de Salud • -Secretaría de Educación -Secretaría de Desarrollo Social -Instituto Morelense de las Personas Adolescentes y Jóvenes -Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos -Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos</p>
<p>Cuarta: Generar campañas permanentes, disuasivas, reeducativas, expansivas e integrales, encaminadas a la prevención de la violencia de género a nivel estatal, municipal y comunitario, con el fin de dar a conocer a la sociedad en general los derechos de las niñas y mujeres, primordialmente el derecho a una vida libre de violencia.</p>	<p>1. Replicar los modelos de redes comunitarias para la prevención y atención de la violencia de género con apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>2. Fomentar la creación de comités de vigilancia vecinal, laboral y escolar, que repliquen las acciones de prevención de la violencia contra las mujeres.</p> <p>3. Poner en marcha el Centro de Justicia para las Mujeres en Cuernavaca para brindar atención multidisciplinaria a mujeres y niñas víctimas de violencia.</p> <p>4. Crear una campaña de comunicación para generar conciencia social, inhibir la violencia contra a mujer y promover la cultura de respeto e igualdad.</p> <p>5. Realizar un programa de monitoreo ambulatorio y anónimo para evaluar el trato a</p>	<p>-Comisión Estatal de Seguridad Pública -Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo -Secretaría de Educación</p>

	<p>las víctimas por parte de las y los servidores públicos estatales.</p> <p>6. Desarrollar programas para la reeducación de hombres generadores de violencia.</p> <p>7. Establecer un observatorio estatal de medios de comunicación que cuente con las atribuciones suficientes para promover contenidos con perspectiva de género y derechos humanos.</p> <p>8. Crear un programa estatal permanente de comunicación con perspectiva de género en materia de prevención y atención de violencia contra las mujeres acorde con el PROIGUALDAD y el PIPASEVM, que incluya un modelo de comunicación externo e interno.</p>	
<p><u>Medidas de Justicia y Reparación</u></p> <p>Primera. Garantizar el derecho de acceso a la justicia y que se investiguen y resuelvan con la debida diligencia y exhaustividad todos los casos de violencia contra las mujeres y feminicidios.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de la Fiscalía General – particularmente de las Fiscalías Especializadas en Homicidios de Mujeres 2. Diligente ejecución de medidas como la elaboración de protocolos de investigación, cadena de custodia y servicios periciales con base en estándares internacionales. 3. Monitorear la efectividad de la estrategia de capacitación a servidoras y servidores públicos. 4. Creación de una unidad de análisis y evaluación de las labores de investigación y proceso de los delitos de género que se denuncien. 5. Creación de una unidad de contexto para la Investigación de Feminicidios 	-Fiscalía General del Estado
<p>Segunda. Asignar recursos para conformar una Unidad Especializada encargada exclusivamente de dar trámite a las carpetas de investigación, relacionadas con los feminicidios u homicidios dolosos de mujeres a que se refiere la solicitud de AVGM.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Celebración de mesas de trabajo entre víctimas, sus representantes y autoridades de alto nivel para el análisis de los casos. 2. Diagnóstico de los expedientes en archivo o reserva y la identificación de las posibles deficiencias en las investigaciones con el 	-Fiscalía General del Estado

	propósito de sugerir las diligencias que podrían llevarse a cabo para el esclarecimiento de los hechos.	
Tercera. Establecer mecanismos de supervisión y sanción a servidores públicos que actúen en violación del orden jurídico aplicable en materia de violencia de género.	1. Establecer mecanismos de supervisión y sanción a servidores públicos que actúen en violación del orden jurídico aplicable en materia de violencia de género.	-Fiscalía General del Estado
Cuarta. Solicitar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal que revise y analice exhaustivamente la legislación estatal existente relacionada con los derechos de las mujeres y niñas para detectar disposiciones que menoscaben o anulen sus derechos.	1. Solicitar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal que revise y analice exhaustivamente la legislación estatal existente relacionada con los derechos de las mujeres y niñas para detectar disposiciones que menoscaben o anulen sus derechos.	-Secretaría de Gobierno -Consejería Jurídica -Comisión de Igualdad de Género del Congreso del Estado e Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos
Quinta. Realizar un plan individualizado de reparación integral del daño respecto a los casos de homicidios de mujeres y/o feminicidios.	1. Realizar un plan individualizado de reparación integral del daño respecto a los casos de homicidios de mujeres y/o feminicidios.	-Fiscalía General del estado de Morelos -Tribunal Superior de justicia del estado de Morelos -Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas del estado
<u>Medida para visibilizar la violencia de género y mensaje de cero tolerancia</u> El gobierno del estado de Morelos, por medio del Ejecutivo estatal, deberá enviar un mensaje a la ciudadanía de cero tolerancia ante la comisión de conductas violentas en contra de las mujeres	1. Enviar un mensaje a la ciudadanía de cero tolerancia ante la comisión de conductas violentas en contra de las mujeres	-Gobierno del Estado

Fuente: Elaboración propia mediante información proporcionada por el Instituto Nacional de las Mujeres.

Como se observa, las medidas acordadas son variadas e incluso ambiciosas, pues no sólo se trata de medidas de seguridad y justicia, sino también de prevención, en este último caso, la tercer y cuarta medida: establecer e impulsar una cultura de no violencia contra las mujeres en el sector educativo público y privado, y, generar campañas permanentes, disuasivas, reeducativas, expansivas e integrales, encaminadas a la prevención de la violencia de género a nivel estatal, municipal y comunitario, con el fin de dar a conocer a la sociedad en general los derechos de

las niñas y mujeres, primordialmente el derecho a una vida libre de violencia, respectivamente, son acciones que considero, no deben formar parte de la Alerta, pues su efecto es a largo plazo, pero sobre todo, porque, si bien son importantes para construir una cultura libre de violencia, ya existen otros programas y acciones que se encargan de realizarlas.

Asimismo, la cuarta medida de prevención, incluye en sus acciones, tareas que no son propias ni exclusivas de la prevención, sino que bien pueden figurar como medias de seguridad y otras como medidas de justicia, por ejemplo, “Fomentar la creación de comités de vigilancia vecinal”, es una medida de seguridad, mientras que “Poner en marcha el Centro de Justicia para las Mujeres en Cuernavaca” se trata de una medida de justicia. Otra acción a rescatar de esta cuarta medida es “Realizar un programa de monitoreo ambulatorio y anónimo para evaluar el trato a las víctimas por parte de las y los servidores públicos estatales”, que también puede ser considerada como una medida de justicia.

Considero que las medidas, junto con las acciones que conllevan deben ser revisadas y modificadas, por lo menos una vez al año, para, en primer lugar, revisar que no exista duplicidad con otras estrategias y/o programas, y, en segundo, para actualizarlas dependiendo de los avances en el estado.

5.4.4 Acciones ejecutadas

En este apartado se analizan las acciones ejecutadas por los municipios, desde 2015 cuando fue declarada la Alerta de Violencia de Género, hasta el primer semestre de 2020, acciones que, cabe señalar, no tienen un periodo de duración, pues en el diseño de la Alerta no se contempla el término o continuidad de las medidas, pero, en la práctica, las acciones persisten durante el tiempo que ejerce cada administración, y depende del gobierno siguiente si estas acciones continúan o se modifican.

En el anexo 3 se realiza una comparación entre los acuerdos logrados y las acciones ejecutadas por cada municipio, esto se hace necesario porque la formulación tiende a modificarse en la implementación o simplemente a no llevarse a cabo. Cabe señalar que existen algunas medidas que no puede ejecutarlas el municipio porque son de competencia estatal, dichas acciones no se analizan en este capítulo, pero fueron abordadas en el capítulo correspondiente a los factores legales, sobre todo, aquellas medidas relacionadas con la justicia.

Como se aprecia en el anexo 3, la mayoría de las acciones realizadas en los municipios corresponden a acciones de prevención de la violencia mediante

campañas de sensibilización, capacitación de funcionarios y rescate de espacios públicos, y si bien es cierto que al municipio le corresponden las acciones de prevención, pues las acciones de justicia son de competencia estatal, también es importante que se cuente, desde el municipio, con un cuerpo policiaco preparado, ya que, a pesar de que no son ellos quienes juzgan y condenan, sí son los funcionarios de primer respuesta, por lo que deben contar con los conocimientos necesarios para, por ejemplo, resguardar el lugar donde fue asesinada o se encontró el cuerpo de una mujer, y preservar la evidencia mientras acuden al lugar de los hechos las instancias estatales.

Una acción adicional que se puede poner en práctica en el nivel municipal y que sólo Temixco lo ha realizado, es el seguimiento de las órdenes de protección, aunque se trata de una tarea del nivel estatal, el ayuntamiento municipal puede colaborar comunicándose con la víctima para conocer el estado en el que se encuentra.

Por otra parte, fue posible identificar que, en lo que respecta al rescate de espacios públicos que mandatan las acciones de emergencia, los cabildos municipales realizan obras, dentro de su gestión, que después las presentan como acciones de Alerta, pero que no necesariamente lo son, es decir, obras que no se encuentran planeadas como acciones en beneficio de las mujeres, pero que una vez concluidas las consideran como tal, para cumplir con el requisito, ello sucede con obras como canchas de futbol, banquetas y parques, sin embargo, llama la atención que la Conavim no les ha realizado alguna observación al respecto. En este sentido, es importante que las acciones de Alerta estén planeadas desde el presupuesto municipal, para evitar una simulación en las acciones de Alerta.

Situación similar sucede con los módulos de atención, dichos espacios deben estar destinados a la atención médica, psicológica y jurídica de las mujeres que padecen violencia, sin embargo, se informa sobre módulos de atención donde se realizan cortes de cabello, acción que no está relacionada con la prevención o atención a la violencia de género.

Otra acción que dista del propósito que persigue la Alerta, son las capacitaciones en el nivel educativo, pues algunas de ellas no tienen como fin disminuir la violencia hacia las mujeres, sino prevenir los embarazos adolescentes, informar sobre enfermedades de transmisión sexual y acerca de una crianza asertiva.

Por último, respecto a la capacitación del personal, si bien, ha existido capacitación de los funcionarios municipales y policías, y esta capacitación resulta ser una inversión, es preciso que ese personal capacitado no se despida una vez que

concluya la administración, pues en la implementación de las acciones cobra relevancia el personal burocrático capacitado, quien es un engrane fundamental para alcanzar el éxito de la estrategia, de ahí que se haga necesario el servicio civil de carrera, para garantizar la permanencia de cuadros burocráticos, a pesar del cambio de administración.


5.4.5 Incentivos





A partir de la revisión documental, asistencia a foros y entrevistas, se encontró que, el único incentivo presente en la implementación de Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos es el concurso que realiza la Conavim para otorgar recursos a aquellas instancias estatales y/o municipales que presenten proyectos para contribuir a la disminución de los feminicidios en la región (ver apartado de Factor de recursos económicos). No obstante, se trata de un incentivo que beneficia a la comunidad en general, pero no fue posible encontrar un incentivo que actúe en función del personal, que motive a los recursos humanos que forman parte de las organizaciones implementadoras de la Alerta.

Lo que sí fue posible identificar fueron procesos que, por el contrario, desincentivan la participación en la implementación de la Alerta, como, por ejemplo, la falta de pago o ayuda económica al personal académico que participa en el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario, la ausencia de personal especializado en el nivel municipal, así como la poca disponibilidad de recursos económicos para ejecutar acciones de Alerta en ese mismo nivel de gobierno.

Valoración

Tabla 5.9: Valoración del factor de coordinación en la implementación de la Alerta de Violencia de Género

Atributo	Valoración	Explicación
Tipo de coordinación	Mejorable 	La coordinación presente en la implementación de la Alerta es mejorable dado que actualmente es de tipo Separado y fragmentado, donde el nivel federal es un actor externo que, si bien está en comunicación con el gobierno estatal, en el caso de la comunicación con los gobiernos municipales ésta es deficiente. Lo que se propone es transitar hacia un modelo inclusivo donde la coordinación se dé entre los tres niveles de gobierno, como actores pares que son interdependientes.

Resistencias encontradas	Mejorable 	Se encontraron dos tipos de resistencias a nivel municipal: la falta de colaboración de los municipios de Cuautla y Cuernavaca, y la falta de transparencia y entrega de archivos, una vez que termina una administración. En ese sentido, lo que se busca es que las resistencias no impidan la ejecución de las acciones, sino que formen parte de un proceso deliberativo y de negociación para implementar de mejor manera la Alerta en los ocho municipios con violencia feminicida.
Acuerdos logrados	Mejorable 	Los acuerdos logrados son mejorables, no en el sentido de proponer más acciones, sino por el contrario, de eliminar algunas que no son precisamente de emergencia y que ya se encuentran establecidas en otras acciones de gobierno.
Acciones ejecutadas	Insuficiente 	Las acciones ejecutadas por los municipios son insuficientes, pues la mayoría son de tipo preventivo y algunas no tienen relación directa con el objetivo que es combatir los feminicidios. Hace falta hacer hincapié en medidas de seguridad, e incluso, se puede presionar desde el nivel municipal para que se lleven a cabo procesos de reparación del daño, pues, aunque las medidas de justicia corresponden al nivel estatal, el municipal puede incidir.
Incentivos	Deficiente 	Actualmente no existen incentivos para los actores que implementan la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos.

Fuente: Elaboración propia

A partir de lo anterior, y al hacer la sumatoria de los atributos $(2+2+2+1+0=7)$ ⁷¹ se concluye que el factor de coordinación es mejorable en la implementación de la Alerta de Violencia de Género, por las razones antes mencionadas.

⁷¹ 0=deficiente

0>=5=insuficiente

5>=10=mejorable

10>=15=suficiente

En conclusión, la implementación de la Alerta requiere, en primera instancia, que los marcos normativos sean claros y precisos con las acciones a realizar y las autoridades encargadas de ejecutarlas y, en segunda medida y ante la rigidez de la norma, se hace necesario un conjunto de prácticas de coordinación entre las instancias implementadoras, que permitan una eficaz ejecución de la Alerta.

Dado que los actores de las organizaciones implementadoras se mueven en una arena de acción (Ostrom, 2010), es decir, en un espacio en el que los individuos realizan intercambios de bienes, servicios, así como de soluciones a problemas específicos, es necesario incluir, en dichas prácticas y procesos, incentivos y sanciones a fin de generar rutinas organizacionales que se interioricen en los actores encargados de implementar la Alerta. Si existen incentivos, hay más posibilidades de que las negociaciones que se realicen para implementar la Alerta sean en beneficio no sólo de las organizaciones y del gobierno, sino, sobre todo, de las mujeres.

Es importante, asimismo, que exista una relación entre los acuerdos logrados y las acciones ejecutadas, pues en lo que respecta a la reparación del daño (que se aborda en el capítulo anterior), a pesar de que se encuentra establecida como un acuerdo, ésta se lleva a la práctica en un número limitado de casos.

Aunado a lo anterior, es necesario subrayar la necesidad de que los actores locales, sobre todo los municipales, tomen un papel activo en la coordinación intergubernamental, sea ésta vertical, es decir, para con los niveles de gobierno estatal y nacional, pero también horizontal, con sus homólogos municipales, ello para trabajar en la solución de sus problemas locales, sobre todo si se trata de frenar un problema tan grave como lo son los asesinatos violentos de mujeres que han incrementado en los últimos años, al pasar de cuatro feminicidios al día sucedidos en 2006, a diez feminicidios diarios en 2019.

Finalmente, una situación que se observó al analizar la parte organizacional de la implementación de la Alerta fue cómo la forma de organizarse, las acciones realizadas y la manera de obtener recursos cambia de administración en administración, incluso, se pudo observar que en lo que respecta a las acciones realizadas, en el año 2018 casi no figuraron acciones, esto debido a que fue un año electoral, por lo que las acciones de Alerta de Violencia de Género se pausaron, ante estos problemas se hace urgente consolidar la institucionalización de la Alerta de Violencia de Género, a efecto de que las acciones continúen a pesar de los cambios de autoridad y de los procesos electorales, pues el problema de los feminicidios aqueja en todo momento.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

El objetivo de la presente investigación fue analizar los factores legales y procedimentales/organizacionales que influyen de manera negativa en la implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar los feminicidios en el estado de Morelos, desde su ejecución en 2015 hasta el primer semestre de 2020.

Siguiendo la literatura de Angélica Rosas (2015) que señala que existen tres niveles para analizar la capacidad que tienen los gobiernos para enfrentar un problema público: el nivel micro que es el nivel del individuo, el nivel meso que hace referencia al estudio de la organización y el nivel macro donde se ubica todo lo relacionado al contexto institucional, en el caso de la presente investigación se realizó un análisis en dos niveles: a nivel macro, es decir, a partir del estudio del contexto institucional que incluye el estudio de las leyes y códigos penales; y a nivel meso, con el estudio de los procesos en el contexto organizacional.

A partir de esos análisis y ante la primer pregunta de investigación sobre ¿cuáles son los factores legales que influyen de manera negativa en el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar el problema de los feminicidios en el estado de Morelos?, se concluye que, tal como se planteó en la hipótesis, la falta en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV) de una teoría causal válida que explique el problema de los feminicidios, así como la carencia de objetivos precisos y jerarquizados de la Alerta en la ley y su reglamento, han influido de manera negativa en la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, pero no sólo en éste.

Lo anterior porque, de acuerdo con la LAMVLV lo que la Alerta busca es erradicar la Violencia Feminicida, la cual, es “la forma extrema de violencia contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos públicos y privado conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden culminar en Feminicidio.” (Morelos, 2020: 19), y la misoginia implica el odio hacia las mujeres, lo que por un lado resulta difícil de probar, y por el otro, conlleva necesariamente a acciones para concientizar y esperar a que los hombres no odien a las mujeres.

Por otra parte, resulta necesario precisar cuáles son esas formas extremas, las cuales deben ser esencialmente la antesala del feminicidio, como, por ejemplo: la violencia física, la trata de mujeres, la captación de mujeres por el crimen organizado, la desaparición, y entonces las acciones estarían destinadas a erradicar

esas manifestaciones de violencia que, al mismo tiempo, se trata de delitos, y evitar con ello que se cometa el delito de feminicidio.

De ahí que resulte necesario considerar en la teoría causal del problema de los feminicidios, toda su complejidad y relación con otros asuntos, pues como señala Parsons (2007:121) “Los problemas se traslapan, se intersectan, se tropiezan unos con otros”.

Respecto a los objetivos precisos y jerarquizados, en la Ley local sólo se dedica un único artículo (el 37) a la Alerta de Violencia de Género, donde se plantean dos objetivos: conformar un grupo de trabajo y designar la instancia encargada del seguimiento a las acciones, pero no existen más objetivos que generen líneas de acción para la implementación de la Alerta de Violencia de Género, como sucede por ejemplo con la Alerta por Agravio Comparado (Véase capítulo 4).

Al inicio de la investigación también se planteó como hipótesis que la ausencia de mecanismos que permitan la cooperación de la sociedad civil en cada una de las etapas del proceso de implementación de la Alerta, así como la falta en los instrumentos legales de medidas preventivas y una reparación integral del daño para las víctimas directas e indirectas, han influido de manera negativa en la implementación de la Alerta en el estado de Morelos, sin embargo, se hace necesario matizar esas aseveraciones, pues, en el primer caso, si bien existe en la Ley una ausencia de la participación de la sociedad civil, al conocer los procesos organizacionales entendemos que la presencia de este grupo con voz y voto se hace necesaria en el nivel nacional de gobierno, porque es el que se encarga de dar seguimiento a la Alerta, pero no así en el nivel estatal que se encarga de lograr acuerdos e implementar todo lo relacionado con el acceso a la justicia, donde considero que puede figurar con voz, pero no con voto; mientras que en el nivel municipal, nuevamente se requiere trabajar de la mano con la sociedad civil, con voz y voto, para lograr la prevención de la violencia contra las mujeres.

Respecto a la hipótesis de que, por un lado, se carece de instrumentos legales que establezcan medidas preventivas para el infractor, para que éste pueda modificar su comportamiento y no volver a incurrir en la agresión, y, por el otro, tampoco existen disposiciones de reparación integral del daño por parte del Estado, al final de la investigación se concluye que no se trata de aseverar tales situaciones, pues la Ley sí contempla las medidas para el infractor, aunque estas son limitadas (pues no se contempla por ejemplo, una multa por concepto de reparación del daño por parte de quien delinque); y en el caso de la reparación integral del daño por parte del Estado, ésta sí se encuentra contemplada en la Ley, incluso se apega a los instrumentos internacionales; el problema con ambas medidas es que en la práctica

no se ejecutan, es decir, se trata más de un problema de implementación que de formulación.

Ahora bien, con relación a la segunda pregunta sobre ¿cuáles son los factores procedimentales/organizacionales que influyen de manera negativa en el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar el problema de los feminicidios en el estado de Morelos?, al inicio de la investigación se suponía que una coordinación intergubernamental débil, la falta de autoridad para intervenir y vigilar el proceso de implementación, y recursos humanos y económicos insuficientes, influyen de manera negativa en el proceso de implementación de la Alerta de Violencia de Género para contrarrestar el problema de los feminicidios en el estado de Morelos.

Luego de la revisión documental, solicitudes de información, asistencia a foros del Instituto de las Mujeres del estado de Morelos y de entrevistas realizadas, tal como sucedió con la hipótesis de los factores legales, en este caso también es importante no caer en generalizaciones, pues, por ejemplo, en el caso de la coordinación intergubernamental, ésta es fuerte entre los niveles estatal y municipal, pero débil con el nivel nacional, de ahí que no se trate de una coordinación de tipo inclusiva sino separada y fragmentada, lo que lleva a que el gobierno nacional funja como mero observador del proceso. De acuerdo con la valoración realizada a los atributos que conforman factor de coordinación, se encontró que el tipo de coordinación es mejorable, al igual que las resistencias encontradas y que los acuerdos logrados, mientras que las acciones ejecutadas son insuficientes y los incentivos deficientes, lo que da como resultado un factor de coordinación que es mejorable en los aspectos mencionados. (Véase capítulo 5)

Respecto al factor de autoridad, tampoco es que no existan los atributos de capacidad de influencia, decisión y monitoreo que la conforman, sino que la autoridad es distinta, dependiendo del nivel de gobierno del que se hable, en el caso de la capacidad de influencia, todos los niveles la tienen, mientras que en la capacidad de decisión no es así, pues sólo una entidad del nivel nacional (la Segob) es quien la posee; por lo que concierne a la capacidad de monitoreo, tanto el nivel nacional como el estatal monitorean la Alerta, mientras que el municipal no lo hace; por último, en lo que respecta a la evaluación, ninguno de los niveles la realiza. Por lo que, en conjunto, se tiene una capacidad de autoridad insuficiente, pero no se puede aseverar que no se encuentra presente.

En el caso de los recursos económicos, dado que la Alerta es una estrategia que para su implementación requiere de la coordinación de los tres niveles de gobierno, se encuentra que, en primera instancia, los recursos económicos son suficientes a

nivel nacional, no porque los recursos sean bastos sino porque en ese nivel no se requiere de demasiados recursos económicos, sino de los necesarios para incentivar la participación del nivel estatal. En el caso del nivel estatal, los recursos económicos son insuficientes porque en los presupuestos de egresos del estado no figuran los recursos destinados para la Alerta, es decir, no se planea, y cada dependencia realiza las actividades que considera aceptables, con los recursos que posee. En el caso del nivel municipal los recursos económicos son deficientes pues éstos no existen, pero además, algo que resta puntos al factor de recursos económicos es que en los niveles estatal y municipal el monitoreo de los pocos recursos que se destinan es deficiente, no existe, mientras que a nivel nacional sí se realiza pero es mejorable. Todo ello en su conjunto da como resultado un factor de recursos económicos insuficiente para la implementación de la Alerta de Violencia de Género, pues por un lado los recursos son escasos y por el otro, éstos no son auditados.

Ahora bien, respecto a los recursos humanos, éstos son mejorables pues en el nivel nacional se requiere de personal capacitado en evaluación, de la participación de la sociedad civil organizada y de académicos que puedan mantenerse a lo largo del tiempo en el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario, pero que también reciban un salario por su labor. Mientras que en el caso del nivel municipal se necesita incrementar el personal y, en algunos casos, evitar duplicidad tanto de personal como de funciones. La información recabada no permitió hacer un análisis de los recursos humanos en el nivel estatal.

De manera general, se puede concluir que la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, no ha tenido los resultados esperados de disminuir los feminicidios en la región debido a deficiencias no sólo en la implementación de la Alerta, es decir, a nivel organizacional, sino desde su formulación, a nivel institucional.

Pero, además, una de las razones por la que este mecanismo de Alerta no ha dado los resultados esperados en los factores de reparación e incluso en los punitivos, es probablemente porque, como se señaló en el Capítulo 1, se trata de un mecanismo de protección de los derechos humanos más que de sanción contra las violaciones hacia los mismos. Es decir, se trata de un mecanismo diseñado bajo el concepto de Protección no jurisdiccional de los derechos humanos que, de acuerdo con Mireya Castañeda (2011), este tipo de protección se diferencia de la protección jurisdiccional en el sentido de que no son los juzgados ni los tribunales los encargados de hacerla efectiva, sino que, en este caso, esa protección está a cargo de organismos de derechos humanos para atender a las víctimas directas e indirectas, evitando la repetición de la violación a sus derechos, pero no mediante

la investigación ni la sanción, sino mediante quejas, denuncias y recomendaciones sin formalismos jurídicos, que no son de naturaleza vinculante.

De esa manera, pareciera que sólo se cuenta, desde el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario, con observadores del proceso, pero no con una estrategia capaz de sancionar el incumplimiento, pues el Estado no les ha otorgado facultades para ello.

6.2 Recomendaciones

A partir de lo anterior, me permitiré realizar algunas recomendaciones para mejorar tanto la formulación de la Alerta (mediante una reformulación de la Ley) como la implementación de la misma a nivel organizacional.

Recurriendo a Myriam Cardozo (2015), existen tres tipos de uso de las evaluaciones: a) instrumental, es decir, los resultados se utilizan para la toma de decisiones, generalmente, para modificar la política; b) conceptual: cuando la evaluación genera nueva información para su futuro uso; c) persuasivo: cuando los resultados se usan para convencer a otros de apoyar o rechazar una política o para defender una postura. En este caso, si bien, no se trata de una evaluación en sí misma sino de una investigación, se pretende que la consulta de esta investigación tenga un uso instrumental, por lo que realizan observaciones que ayudarán a la toma de decisiones, pero también contiene un uso conceptual en el sentido de que propone un conjunto de reformas a nivel de la Ley y el Código Penal, que, de realizarse, ayudarían en la implementación de la Alerta de Violencia de Género.

Empezando por las recomendaciones de tipo conceptual, estas corresponden al nivel de la Ley y, por lo tanto, al Poder Legislativo tanto federal como del estado de Morelos.

Tabla 6.1: Recomendaciones de tipo conceptual

Dirigida a:	Recomendación	Etapa a la que corresponde
Al poder Legislativo federal:	Reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su respectivo reglamento, a fin de dotar de facultades al Grupo Interinstitucional Multidisciplinario para que éste pueda modificar las medidas de emergencia, acorde con las características y avances	Formulación y diseño

	<p>propios de los estados, y tenga mayor capacidad de decisión respecto al seguimiento, evaluación y modificación de la Alerta.</p>	
	<p>Reformar la Ley para que los resultados y recomendaciones de las evaluaciones que realice el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario sean vinculantes</p>	<p>Formulación y diseño</p>
	<p>Reformar la Ley de Acceso a fin de que el cargo de los actores académicos no sea de tipo honorífico, sino que reciban un apoyo económico por su labor.</p>	<p>Formulación y diseño.</p>
	<p>Reformar la Ley para agregar a dos integrantes de la sociedad civil organizada a la conformación del Grupo Interinstitucional Multidisciplinario.</p>	<p>Formulación y diseño.</p>
<p>Al poder Legislativo estatal:</p>	<p>Reformar la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para establecer una multa mínima a quien cometa el delito de feminicidio, en beneficio de las víctimas indirectas.</p> <p>En este caso es necesario analizar cómo se procederá ante la posibilidad de que el agresor no cuente con los recursos suficientes para pagar la multa.</p>	<p>Formulación y diseño</p>
	<p>Reformar la Ley para que en el concepto de violencia feminicida se le otorgue responsabilidad al Estado, como sucede en la Ley federal. (Véase capítulo 4)</p>	<p>Formulación y Diseño</p>
	<p>Reformar la Ley a fin de que ésta pueda estructurar el proceso de implementación luego de declararse la Alerta en el estado de Morelos (incluso sería poner en papel algunas de las acciones que ya se están realizando), a fin de evitar la conclusión de acciones con los cambios de administración.</p>	<p>Formulación y diseño</p>
	<p>Institucionalizar el presupuesto para la Alerta, para ello es necesario considerar a la Alerta de Violencia de Género en la planeación del presupuesto de egresos, para</p>	<p>Formulación y diseño</p>

	que las erogaciones se encuentren dirigidas hacia las necesidades y/o problemas inmediatos establecidos previamente en la evaluación realizada y, a su vez, evitar que el presupuesto se encuentre a voluntad de los gobernantes, o que éste no exista ante los cambios de administración.	
	Auditar los recursos destinados a la Alerta de Violencia de Género, para evitar el incorrecto ejercicio de los recursos públicos y coadyuvar a que éstos sean en beneficio de las mujeres morelenses.	Evaluación
	Mejorar la transparencia presupuestaria referente a la Alerta de Violencia de Género	Implementación
	Reformar la Ley de Acceso y su respectivo reglamento para llamar a comparecer al gobernador y a los alcaldes ante el Congreso, respecto a los avances en la Alerta de Violencia de Género, y realizar a partir de ello y de informes de las dependencias, un monitoreo estatal de la Alerta, haciendo efectivo un sistema de pesos y contrapesos. ⁷²	Formulación y diseño Evaluación

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a las recomendaciones instrumentales, éstas se dividen en recomendaciones a: a) el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario, b) al Instituto de las Mujeres del estado de Morelos, c) a los Municipios con Alerta de Violencia de Género, y d) a la sociedad civil organizada.

Tabla 6.2: Recomendaciones de tipo instrumental

Dirigida a:	Recomendación:	Etapa a la que corresponde:
A la Conavim y al Grupo Interinstitucional Multidisciplinario	Establecer como objetivo primordial del Grupo la evaluación de la Alerta de Violencia de Género, resultando en un diálogo permanente entre implementación de la Alerta, evaluación y reformulación.	Formulación e implementación

72

	<p>Crear convenios con las Universidades que ofrecen estudios en políticas públicas, evaluación, administración, género y afines, para integrar al Grupo Interinstitucional a académicos y/o estudiantes que garanticen su permanencia en el Grupo y que puedan aportar en la evaluación de la Alerta de Violencia de Género.</p>	Implementación
	<p>Incrementar la comunicación y coordinación con los municipios, quienes conocen de cerca el problema y pueden tener propuestas de solución.</p>	Implementación.
	<p>Eliminar las acciones que no son de emergencia y que, además, ya son propias de otros programas.</p>	Formulación y diseño.
	<p>Proponer y coadyuvar para que, en los estados, pero sobre todo en los municipios, los policías, que son los primeros respondientes ante un delito de feminicidio, dentro de sus capacitaciones reciban los conocimientos necesarios para preservar el lugar de los hechos (pues la mayoría de las capacitaciones son sólo respecto a los tipos de violencia).</p>	Implementación
	<p>Diseñar incentivos y sanciones para los estados, durante la implementación de la Alerta de Violencia de Género</p>	Formulación y diseño e implementación
	<p>Obligar al estado y a los municipios a garantizar la continuidad de los proyectos que se realizan con el Fondo federal.</p>	Implementación
	<p>Agregar a las condicionantes para otorgar recursos del fondo federal, los resultados y funcionamiento de los proyectos realizados con el ejercicio del año anterior. (Véase capítulo 5)</p>	Implementación
Al Instituto de las Mujeres del	<p>Hacer uso de su autonomía ejerciendo sanciones sobre las instancias que</p>	Implementación

estado de Morelos:	de	incumplen con la Alerta de Violencia de Género.	
		Vigilar que el DIF atienda a los huérfanos de feminicidio, no sólo buscando a sus familiares más cercanos sino ofreciendo techo, vestido, apoyo psicológico. Y siendo el enlace para que los huérfanos por feminicidio obtengan justicia. Asimismo, colaborar para incrementar la capacidad del refugio para mujeres que opera el DIF.	Implementación
		Supervisar que la asistencia a mujeres víctimas de violencia no sea por niveles, como los servicios de salud, sino que se atiendan las emergencias, independientemente de si la mujer ha sido o no atendida previamente en otra instancia.	Implementación
		Vigilar y accionar para que el Banco Estatal de Datos sea compartido por las dependencias que conforman el Sistema, que no existan bases de datos fragmentadas y que su utilidad vaya más allá de la estadística, y sea de seguimiento.	Implementación
		Incrementar acciones para prevenir la violencia comunitaria contra las mujeres, pues los feminicidios han dejado de suceder única y exclusivamente en el hogar.	Implementación
A los municipios con Alerta de Violencia de Género:		Contar con personal especializado para prevenir y atender la violencia feminicida, desde policías hasta abogados y psicólogos, para que la atención no sólo sea para tranquilizar a la mujer violentada, sino para guiarla jurídicamente.	Implementación

	Participar en el diseño de proyectos para el municipio (innovar) y concursar para obtener presupuesto federal.	Implementación
	Evitar la duplicidad de estrategias y funciones en la atención inmediata de las víctimas de violencia de género (existen la Instancia de la Mujer, los Módulos de Atención Externa), y con ello evitar la subutilización de recursos públicos.	Implementación
	Mantener comunicación con el gobierno estatal y federal, tanto formal como con la entrega de informes, como informal como las redes de apoyo.	Implementación
	Contextualizar las acciones para contrarrestar la violencia feminicida y atender y prevenir los feminicidios, de acorde con las características propias de los municipios. Incrementar acciones de seguridad y de seguimiento de casos de feminicidios, para ejercer presión en las instancias de justicia y reparación del daño.	Implementación
	Asignar recursos municipales específicos para la implementación de la Alerta de Violencia de Género.	Implementación
	Mejorar la rendición de cuentas respecto a las acciones ejercidas y el presupuesto destinado para la Alerta de Violencia de Género, no sólo para informar a los gobernados sino también para evitar la discrecionalidad, opacidad y corrupción en el ejercicio del gasto. Que las acciones e informes con relación a la Alerta de Violencia de Género sean de naturaleza pública.	Implementación
A la sociedad civil organizada:	Avanzar hacia el seguimiento de los casos de feminicidios, específicamente ejerciendo presión a las autoridades para que el feminicidio no quede	Retroalimentación

	impune, en este caso se trata de que el seguimiento no se realice en término de números sino de personas, de casos específicos.	
	Presionar para que el monitoreo que realizan de la Alerta pase de la denuncia a las sanciones, no sólo hacia el perpetrador del asesinato sino también a las autoridades omisas.	Retroalimentación

Fuente: Elaboración propia

En conclusión, se puede afirmar que la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres ha logrado visibilizar el problema de los feminicidios en Morelos, ha propiciado que se genere mayor concientización sobre la violencia contra las mujeres, y ha creado algunas estrategias para prevenir los asesinatos violentos de mujeres, como la policía de género, los Comvives (comités de vigilancia vecinal), los refugios y las casas de transición, sin embargo, no se ha logrado disminuir los feminicidios, pues mientras en 2015, cuando fue declarada la Alerta, la Fiscalía local abrió 15 casos por el delito de feminicidio, para 2019 el número incrementó a 39, más del doble, sin considerar que existen más casos reportados por el sociedad civil pero que no son investigados como feminicidio. Por lo que se puede señalar que existen avances a nivel de las estrategias de política pública, pero no a nivel de la seguridad de las mujeres.

Lo anterior, en primera instancia, porque el gobierno de Morelos, pero no exclusivamente, pone el énfasis en prevenir mediante la concientización, más que en prevenir (mediante acciones de seguridad), en atender y en reparar el daño, y hasta ahora, la prevención por sí sola no está funcionando.

Es decir, de los cuatro ejes de la estrategia: prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, sólo se registran avances a nivel de la prevención y en algunos casos, en atención, pero no en sanción ni erradicación, por lo que se hace necesario mayor involucramiento del poder judicial, para sancionar y reparar, y del legislativo para auditar y llamar a la rendición de cuentas. Es necesario recordar que para la implementación de la Alerta se requiere de una articulación de los tres poderes de gobierno. Asimismo, es necesario que la Alerta sea considerada dentro de los planes de gobierno, tanto estatal como municipal, con estrategias orientadas a la seguridad y justicia para las mujeres.

Es necesario recordar que para la prevención de violencias estructurales ya existen otros mecanismos como el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y

Erradicar la Violencia contra las Mujeres, al que le compete la visibilización y concientización sobre la violencia, a la Alerta por su parte, le corresponden acciones de emergencia, las cuales, se considera, sólo deben ser de seguridad y de justicia. De esta manera se limitaría la atención que se dé al asunto. Coincido con Aguilar (1996) en que los problemas grandes y difíciles deben dividirse en pequeños problemas, se trata, como dice Aguilar, de hacer una simplificación técnica, legal, económica y administrativa del problema a fin de hacerlo más manejable, no más complejo al asignar a un mecanismo la eliminación de más formas de violencia.

Quizá el hecho de que la Alerta llegue a suplir la política nacional en lugar de complementarla, se debe a que la Ley no especifica la temporalidad de la Alerta, y al implementarla se olvida que se trata de un mecanismo de emergencia que se ejecutará por poco tiempo, no de una estrategia que llegó para quedarse. Y, al olvidarse que es temporal, se recurre a acciones de prevención cuyos efectos son a largo plazo en lugar de acciones de seguridad que arrojen resultados en el corto y mediano plazo.

La concientización como estrategia se debe, asimismo, al hecho de que la propuesta del gobierno mexicano contra los feminicidios en México está basada en una definición del problema que tiene como causa la violencia de género intrafamiliar. Desconoce otro tipo de problemas que contribuyen a agudizar el problema de los feminicidios en México como la inseguridad y el crimen organizado, donde se hace uso de los cuerpos de las mujeres bajo formas de economía criminal como la pornografía, la prostitución, la trata de personas, para culminar, en el peor de los casos, en el feminicidio.⁷³

⁷³ En ese caso, recobran importancia las ciudades fronterizas como Ciudad Juárez, espacios en los que se efectúan todo tipo de transacciones legales e ilegales; lugares donde el padecimiento de las mujeres es mayor en tanto sus cuerpos son explotados por la maquila, por las industrias, pero también, donde los cuerpos femeninos son la mercancía misma en el negocio de la trata y la prostitución, y cuando ya no son vendibles, son desechados, asesinados, y Morelos no es la excepción (véase capítulo 4: Análisis de factores legales)

En febrero de 2019, el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) informó que, de los asesinatos contra mujeres cometidos en al menos 23 estados del país, en el 70 por ciento de los casos se desconoce al agresor y el 30 por ciento restante de los asesinatos fueron perpetrados por conocidos de las víctimas. Asimismo, detalló que en sólo 20 por ciento de los casos comprobados quien comete el delito es la pareja o ex pareja⁷³, lo que demuestra que el feminicidio ha traspasado las fronteras del hogar.

Es necesario considerar lo anterior porque a nivel nacional está cambiando el espacio en el que son asesinadas las mujeres, de acuerdo con el informe Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México, que tiene como base información proporcionada por el INEGI:

el porcentaje de homicidios de mujeres que ocurrieron en la vía pública aumentaron en los últimos años, al punto en el que sobrepasaron a los que ocurrieron en la vivienda. Este es el primer cambio notable que encontramos: antes del 2009, la mayoría de las mujeres eran asesinadas en casa; a partir de entonces, sin embargo, la mayoría fueron privadas de sus vidas en la vía pública... Cuando se analizan estos datos usando tasas por 100 mil mujeres, puede verse que, si bien los asesinatos en la vivienda también aumentaron, los que ocurrieron en la vía pública crecieron aún más. En el caso de las mujeres, los primeros pasaron de tener una tasa de 0.8 por cada 100,000 en el 2007 a una de 1.5 en el 2017; mientras que los segundos pasaron de tener una tasa de 0.7 por cada 100,000 en el 2007 a una de 2.5 en el 2017. (Data Cívica y otros, 2018: 10 y 11)

El hecho de no incluir en la Ley a la inseguridad y al crimen organizado como causantes de feminicidio, y al espacio público como el escenario en el que se cometen, tiene consecuencias graves pues impide que se realicen acciones en esos ámbitos y sólo se dirigen a atender la violencia en el hogar, cuando la violencia hacia las mujeres ya traspasó los límites de la familia.

En segunda medida, existen procesos jurídico-organizacionales que todavía no son sólidos, que tienen resistencias, es decir, se tiene una Alerta de Violencia de Género que no está institucionalizada, por ello los desajustes cuando, por ejemplo, existe un cambio de administración.

En tercera instancia, existe subutilización de recursos (económicos y humanos) y duplicación de funciones en algunas de las instancias que se encargan de implementar medidas de Alerta, entre ellas destaca el DIF como instancia subutilizada, pues ésta puede brindar apoyo a huérfanos de feminicidios y no lo ha realizado, así como refugio a mujeres víctimas de violencia, y en su lugar se hace uso de otros refugios.

Por otro lado, existe sobreposición de actividades por un modelo de administración fragmentado, donde diversas instancias realizan las mismas actividades (DIF, Instancia de la Mujer, Instituto de la Mujer, Centro de Atención Externo, Servicios de Salud), lo que lleva a un círculo vicioso de subutilización en algunos y duplicidad de actividades en otros.

En cuarto lugar, hay que agregar que a pesar de que el feminicidio, es decir, la más cruda manifestación de la violencia contra la mujer, se encuentre tipificado como delito en el Código Penal Federal, en la Ley General de Acceso hace falta la parte persuasiva de la Ley, es decir, aquella que incite a no violentar a las mujeres, pues de lo contrario habrá sanciones. Ello hasta ahora pareciera que no sucede pues el Reglamento de la Ley mandata que la atención hacia el agresor debe ser “reeducativa y ausente de todo estereotipo”, lo que puede contribuir a que el agresor incremente los niveles de violencia hacia la víctima, pues cuando ésta denuncia, el primer trato que se otorga es de “buena fe”, considerando que el agresor no va a incurrir en un evento similar.

Para concluir es importante subrayar que las recomendaciones anteriores se realizan considerando que “las iniciativas políticas evolucionan a medida que van recorriendo el proceso de implementación y van dando respuesta a las diversas transformaciones de la práctica, la perspectiva y la valoración” (Stoker, 1993: 384-385). En ese sentido, es necesario reformular no necesariamente para reconocer que la iniciativa fracasó, sino para formar parte de un proceso de aprendizaje necesario ante la evolución del problema en el tiempo.

En esta investigación se recomienda reformular la Alerta y no eliminarla, como consideran algunos colectivos feministas, porque el concepto de Alerta de Violencia de Género ya funciona como una etiqueta de la solución al problema del feminicidio, si bien no ha arrojado los resultados deseados, sí es una etiqueta de posible solución que sólo México tiene, entonces los esfuerzos deben dirigirse a hacerla funcional y a convencer de la efectividad de la estrategia.

El proceso de convencimiento de la estrategia no sólo dentro del sector gubernamental sino también en la sociedad, es necesario porque una sociedad convencida de una política tiende a involucrarse más y a colaborar con el gobierno, por ello es que las políticas, como señala Majone, citado en Aguilar (1996: 28) deben ser una “actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas [...] incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva”, sin embargo, para lograr el convencimiento también es necesario que la estrategia genere resultados positivos.

6.3 Consideraciones para futuros estudios

La presente investigación permitió conocer los factores legales y procedimentales/organizacionales que influyen de manera negativa en la implementación de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos, y a partir de ella se encontraron no sólo asuntos que deben modificarse en la Ley o en

la implementación, sino también más interrogantes y problemas que resultan ser las líneas que guíen futuras investigaciones.

A lo largo de la investigación he mencionado que considero que las acciones de Alerta deben limitarse a aquellas que tienen que ver con la seguridad y la justicia, en este sentido ¿cómo debe ser la coordinación de quien lidera la Alerta con las instancias de seguridad y procuración de justicia?, ¿qué dificultades procedimentales encuentran las instancias de seguridad y procuración de justicia para implementar la Alerta?, ¿qué dificultades tienen para investigar los casos de feminicidios?, ¿cuál es la capacidad institucional que poseen para investigar los casos de feminicidios? Se hace necesario entonces un estudio de la Alerta pero que se limite a estudiar los factores procedimentales/organizacionales dentro de alguna de las instancias del sistema de seguridad y justicia.

Hace falta, asimismo, indagar más sobre la reparación integral del daño a víctimas indirectas de feminicidio en el estado de Morelos, pues de acuerdo con el Tribunal local, desde 2015 hasta el primer semestre de 2020, no se tiene registro de que se haya efectuado pago alguno por concepto de reparación del daño, ¿qué es lo que impide en Morelos una reparación integral del daño a las víctimas indirectas por feminicidio?

Finalmente, otra línea de investigación es la relación entre la trata y el feminicidio, pues ante el incremento de asesinatos fuera del hogar es necesario cuestionarnos ¿cuál es la relación entre la trata y los feminicidios?, ¿en ese caso, el motivo del asesinato es el odio hacia las mujeres, o la pérdida del valor de un cuerpo que en la trata se convierte en mera mercancía?, ¿cuáles serían las acciones para prevenir este tipo de asesinatos?

Se quedan abiertas, pues, más interrogantes ante este problema que no es exclusivo del estado de Morelos, y que por lo tanto se pueden estudiar y analizar en este u otro estado, pues se requiere de más estudios que permitan conocer las realidades y problemas locales, para su atención, pero también para conocer cuáles de esos problemas se comparten con otros estados vecinos e implementar estrategias en conjunto, impulsando una coordinación horizontal.

Bibliografía

Aguilar, L.F. (coord.) (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio*. M. A. Porrúa. México.

----- (1996) *La Hechura de las Políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.

----- (2010) *Goberanza, el nuevo proceso de gobernar*. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Consultado el día 20 de junio de 2019. Disponible en http://red.sevalladolid.mx/pdf/20150713120009871783Aguilar%20Luis_Gobernar%20el%20nuevo%20preceso%20de%20gobernar.pdf

----- (2016) "Reforma constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores", en Gómez, A. (coord.) *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*. México, INACIPE. Pp. 27-47. Consultado el 10 de agosto de 2019.

Angulo, L.C. (2004) "El acceso a crédito gubernamental para mujeres campesinas: ¿un derecho, una ayuda o una oportunidad", en Villareal, M. (coord) *Antropología de la deuda; crédito, ahorro, fiado y prestado en las finanzas cotidianas*. México, CIESAS-Porrúa. PP. 179-204.

Ansolabehere, K., y Cerva, D. (2009). *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultado el 31 de julio de 2019. Disponible en https://catedraunescodh.unam.mx//catedra/CONACYT/18_Clinicas_Gdl/Clinicas2/Contenidos/17.Z_AREMBERG.Cuanto%20y%20para%20que/17.%20Cuanto%20y%20para%20que%20Los%20Der echos%20politicos%20de%20las%20mujeres%20desd.pdf

Ávila, M. (2018) *Entre feminismo y conservadurismo: coaliciones de causa y políticas de género en Baja California* (Tesis). México, Colegio de la Frontera Norte. Consultado el 4 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2018/10/TESIS-Avila-Hernández-Martha-Raquel.pdf>

Cabrero, E. (1996) "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, No. 3, Jul.-Sep., 1996. México, UNAM. Consultado el 29 de junio de 2020. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/i282471?refreqid=excelsior%3Aeb9f80243c027712059f484a6606e451>

----- (2007) *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. México, CIDE. Consultado el 10 de mayo de 2020, disponible en <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/3515>

Camacho, F. (La Jornada, 22 de septiembre de 2019) *La actividad de cabildeo debe transparentarse al máximo para rendir cuentas y evitar suspicacias: SNA*. México, La Jornada. Consultado el 22 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/09/22/politica/009n2pol>

Cardozo, M. (2012) *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del Arte*. México, UAM-Xochimilco.

----- (2015) "Utilización de las evaluaciones", en Cardozo, M. (coord.) *Institucionalización de procesos de evaluación de calidad y utilización de sus resultados*. México, UAM-Cámara de Diputados-Cesop.

Casar, M. A. y C. Maldonado (2008) *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. CIDE. Colección Documentos de Trabajo no. 107. Disponible en: <http://www.libreriacide.com/libros/pdf/DTAP-207.pdf>

Castañeda, M. (2011) “La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México”, en *Colección de Textos sobre Derechos Humanos en México*. México, CNDH, pp.20-30.

CEDAW, (2018) *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, CEDAW/C/MEX/CO/9. Consultado el 1 de agosto de 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/393665/Observaciones_finales_espan_ol.pdf

CEPAL (2004) Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Santiago de Chile, Cepal-Unifem. Consultado el 29 de julio de 2019. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5918/1/S0400008_es.pdf

----- (2017), *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo*. Santiago, CEPAL, consultado el 10 de febrero de 2019. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/planes_de_igualdad_de_genero_en_america_latina_y_el_caribe_mapas_de_ruta_para_el_desarrollo.pdf.

Cerva, D. (2017) “Alerta de Violencia de Género como política pública: El caso del estado de Morelos”, en CRIM (2018) *Memorias 1er Congreso de Violencias de Género contra las Mujeres*. México, CRIM-UNAM. Consultado el 7 de junio de 2020. Disponible en https://violencias.crim.unam.mx/sites/default/files/2020-03/Memorias_1erCongreso_Violencias.pdf

CIDHM (2018) Alerta de Violencia de Género en Morelos. Informe a tres años de su declaratoria. México, CIDHM. Consultado el 1 de abril de 2020.

----- (2020) *4 años de la Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos*. México, CIDHM. Consultado el 30 de mayo de 2020. Disponible en <http://cidhmorelos.com.mx/lo-nuevo.html>

Cimac (13-09-2005), *Crearé PGR Fiscalía Especializada de delitos violentos contra mujeres*. Consultado el 10 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.cimacnoticias.com.mx/noticia/crear-pgr-fiscal-especializada-de-delitos-violentos-contra-mujeres>

CNDH (2017) *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. México, CNDH. Consultado el 16 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>

----- (2018) “Diseño del gasto público y efectividad de los derechos humanos”, en *Documentos sobre presupuesto público y derechos humanos*. México, CNDH, PUED-UNAM, pp. 49- . Consultado el 5 de julio de 2020. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Documentos-Presupuesto-Publico-DH.pdf>

Cobb, R. y Elder, C.D. (1983) “La creación del punto en disputa y el contenido en la agenda”, en *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. Noema Editores, México. Pp. 111-125.

----- (1983b), “Características de los temas de discusión y los públicos relevantes” en *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. Noema Editores, México. Pp. 126-144.

Cobb, Ross y Ross (1976) “Agenda Building as a comparative political process” en *The American Political Science Review*. Vol. 70, pp. 126-138.

Colima, (2020) Código Penal para el estado de Colima.

Conavim, (2011) *Primer Informe de Actividades de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres*. México, Conavim. Consultado el 8 de agosto de 2019. Disponible en <https://portales.segob.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/00A-Informe-Conavim.pdf>

----- (2012) *Estudio Nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres*. México, Conavim. Consultado el 15 de marzo de 2020. Disponible en:

<http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/103/1/images/EstudiosNacionalesTomolVolumenI.pdf>

----- (2014) *Solicitud para emitir la declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el estado de Morelos*.

----- (2015) *Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres del estado de Morelos*. México, Conavim.

----- (2017) *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Morelos*. México, Conavim.

Corteidh (2009), *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs México, Sentencia de 16 de Noviembre de 2009*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Cortez, C., Landázuri, G., Moreno, P., (1993). "Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural". En *Política y Cultura* [en línea] 1993, (invierno). Consultado el 5 de agosto de 2019. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700310> ISSN 0188-7742

CPEUM (2019) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consultada el 1 de agosto de 2019. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf

Data Cívica y otros (2018) *Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México*. México, Data Cívica-CIDE-Open Society Foundations. Consultado el 24 de abril de 2020. Disponible en <https://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>

Dávila, L. (2016) *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado el 5 de agosto de 2019. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-Prospera-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la-implementaci%C3%B3n-de-Programas-de-Transferencias-Monetarias-Condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

Downs, Anthony (1996), "El ciclo de atención a los problemas sociales", en Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Elder, Ch. Y Cobb, R. (1984), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En Aguilar, L. (coord) (1996) *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio Introductorio*. México, Porrúa, pp. 77-104.

Elmore, R. (1993) "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales". En: Luis F. Aguilar Villanueva. 1993. *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 185-249.

EUROsociAL+ (2018) *Informe de Evaluación del funcionamiento del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. México, EUROsociAL+.

Ferrer, V., y Bosch, E. (2000) "Violencia de género y misoginia: reflexiones psicosociales sobre un posible factor explicativo", en *Papeles del Psicólogo*, núm. 75, 2000, pp. 13-19. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos. Consultado el 5 de abril de 2020. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/778/77807503.pdf>

Garita, Ana Isabel (2013), *La Regulación del delito de femicidio-feminicidio en América Latina y El Caribe*, Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, Panamá. Disponible en http://www.compromisoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/09/UN2013_regulacionfeminicidio_AnalsabelGaritaVilchez.pdf

Gobierno CDMX (6 de mayo de 2019) *Anuncia gobierno capitalino creación de la Fiscalía Especializada para la Investigación del delito de Femicidio*. Consultado el 12 de agosto de 2019. Disponible en <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/anuncia-gobierno-capitalino-creacion-de-la-fiscalia-especializada-para-la-investigacion-del-delito-de-femicidio>

Gobierno de México (2019) *Plan de Acciones Emergentes para Garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres y las Niñas en México*. México, Gobierno de México. Consultado el 1 de agosto de 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443707/Plan_emergente_de_proteccion_a_mujeres_y_niñas_mexicanas.pdf

Gómez, J. (2008) "El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XIV No. 42, Mayo / Agosto de 2008*. México. Pp. 97-124. Consultado el 3 de septiembre de 2019. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v14n42/v14n42a4.pdf>

Guy, P., (1999), *La política de la burocracia*. México, FCE.

Hernández, A.M. (2006) "Relaciones Intergubernamentales" en *Espacios públicos* Vol. 9, No.18. Pp. 36-53. México, UAEM. Consultado el 28 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf>

Hevia de la Jara, F. (2009) "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", en *Sociológica*, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009. México, CIESAS. pp. 43-81. Consultado el 5 de agosto de 2019. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a3.pdf>

HIP, Hispanics in Philanthropy (2017) *Una mirada desde las organizaciones de la sociedad civil a la trata de personas en México*. México, HIP. Consultado el 5 de junio de 2020. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/trata.pdf

INEGI (2007) *ENDIREH 2006 Panorama de violencia contra las mujeres en los Estados Unidos Mexicanos*. Consultado el 18 de marzo de 2020. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100962.pdf

----- (2011) *ENDIREH 2011 Panorama de violencia contra las mujeres en Morelos*. México, INEGI. Consultado el 18 de marzo de 2020. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/mor/702825048334_1.pdf

----- (2016) *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016*. México, INEGI. Consultado el 18 de marzo de 2020. Disponible en

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf

InformeGT Morelos (2014) *Informe del Grupo de Trabajo Conformado para Atender la Solicitud Avgm/03/2014 de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Estado de Morelos*. Consultado el 20 de febrero de 2020. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63044/INFORME GRUPO TRABAJO MORELO S.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63044/INFORME_GRUPO_TRABAJO_MORELO_S.pdf)

Inmujeres, (2002) *Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006*. México, Inmujeres. Consultado el 8 de agosto de 2019. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100476.pdf

------(2003) *Acciones para erradicar la violencia intrafamiliar y contra las mujeres. Leyes y convenciones*. México, Inmujeres. Consultado el 20 de julio de 2019. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100610.pdf

------(2006) . México, Inmujeres. Consultado el 8 de agosto de 2019. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100803.pdf

------(2014) *Estadísticas de violencia contra las mujeres en México*. México, Inmujeres. Consultado el 23 de marzo de 2020. Disponible en <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/convenciones/Nota.pdf>

IntegraMujeres (2016) *Primer informe de acciones emergentes para dar cumplimiento de las medidas establecidas en la declaratoria de procedencia respecto a la solicitud de alerta de violencia de género para el estado de Morelos*. México, Morelos.

IntegraMujeres (2016b) *Segundo informe de acciones para dar cumplimiento de las medidas establecidas en la declaratoria de procedencia respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Morelos*. México, Integra-Mujer Morelos.

Lagarde, M. (2005), *Feminicidio, delito contra la humanidad*, en *Feminicidio, justicia y derecho*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, pp. 151-164 disponible en <http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Especiales/Feminicidios/docts/FJyD-interiores-web.pdf>

----- (2007) "Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIX, núm. 200, mayo-agosto, 2007, pp. 143-165. México, UNAM. Consultado el 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/421/42120009.pdf>

----- (2010) "El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia", en *Cátedra Unesco*, México, UNAM. Consultado el 25 de julio de 2019. Disponible en https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/16_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/2_MarcelaLagarde_El_derecho_humano_de_las_mujeres_a_una_vida_libre_de_violencia.pdf

Lau, A. y Rodríguez, R. (2017) "El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión", en *Política y Cultura*, otoño 2017, núm. 48, pp. 57-81. México, UAM Xochimilco. Consultado el 5 de septiembre de 2019. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n48/0188-7742-polcul-48-00057.pdf>

Laurence, J. y O'Toole, J. (1993) "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en Aguilar, L. (1993) *La implementación de las políticas*. México, Porrúa.

León, M.E (1994). "Movimiento social de mujeres y paradojas en América Latina" en (Coomp.) León, M. *Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina*. Colombia, Tercer Mundo Editores, pp. 29-44. Consultado el 14 de febrero de 2019, disponible en <http://bdigital.unal.edu.co/47759/1/9586014797.pdf>

------(2008) "Ética feminista y feminismo de la igualdad", en *Revista Espiga*, núm. 16-17, enero-diciembre. Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, pp. 79-88, consultado el 8 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/4678/467847230006.pdf>.

Lindblom, C. (1992). "La ciencia de salir del paso", en: *La hechura de las políticas*, Luis A. Villanueva, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p.203.

López, S. (2012) *Derecho Penal I*. México, Red Tercer Milenio.

Mair, P. (2013) "Conceptos y formación de conceptos", en Della Porta y Keating, (coord.) *Enfoques y metodologías de las Ciencias sociales: una perspectiva pluralista*. España, Akal. pp. 191-210

Majone, G. (1992) "Los usos del análisis de políticas", en Luis Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1978), pp, 346.

Matos, M y Paradis, C. (2013), "Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 45, enero, 2013, pp. 91-107, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador. Consultada el 3 de febrero de 2019, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/509/50925659007.pdf>

Méndez, JL. (1999) "Estudio Introductorio", en Guy Peters, *La Política de la Burocracia*. México, FCE, pp.7-86.

México (2018) "Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última modificación 13 de abril de 2018.

México (2018b) "Código Penal Federal", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

México (2014) "Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última modificación 14 de marzo de 2014.

México (2019) *Constitución Política del Estado de Morelos*. Última Reforma 26 de septiembre de 2019. Consultada el 20 de marzo de 2020. Disponible en <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/constitucion.jsp>

Morelos (2010) *Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Secretaría de Finanzas y Planeación*. Consultado el 21 de marzo de 2020. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Morelos/mormeta10_1.pdf

Morelos, (2014) *Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos*. México, Congreso del estado de Morelos.

Morelos (2019) *Ley de Víctimas para el estado de Morelos*. México, Congreso del estado de Morelos.

Morelos (2020) *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Morelos*. México, Congreso del estado de Morelos.

Morelos (2020b) *Código Penal del estado de Morelos*. México, Congreso del estado de Morelos.

Nava, C. (2016) "El Acuerdo de París. Predominio del *soft law* en el régimen climático", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* nueva serie, año XLIX, núm. 147, septiembre-diciembre de 2016, pp. 99-135. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Consultado el 2 de febrero de 2020. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v49n147/2448-4873-bmdc-49-147-00099.pdf>

Nelson, B (1984) "La construcción de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Aguilar, L. (1996) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. M.A. Porrúa, México. Pp. 105-140.

OMS (1996) "49ª Asamblea Mundial de la Salud. Resoluciones y decisiones", Ginebra, OMS. Consultado el 10 de septiembre de 2019. Disponible en <http://imug.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/49a-Asamblea-Mundial-de-la-Salud.pdf>

Ontiveros, M (2016) "La Feminización del Derecho Penal", en Gómez, A. (coord.) *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*. México, INACIPE. Consultado el 10 de agosto de 2019.

ONU MUJERES, et all (2011), *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009*. México, ONU MUJERES, INMUJERES, Cámara de Diputados, El Colegio de México, disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_feminicMx1985-2009.pdf

ONU MUJERES (2018), disponible en <http://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/mexico>

Ostrom, E. (2010) "Elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional", en Sabatier (coord.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 3er edición. Buenos Aires, Westview Press, Jefatura del Gabinete de Ministros.

Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO.

Periódico Oficial Tierra y Libertad (2019) *presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2019*. México, Morelos. Consultado el 21 de mayo de 2020. Disponible en http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2019/5687_2A.pdf

Pensamiento Penal (2018), Ley 27.452. Régimen De Reparación Económica Destinado A Niñas, Niños Y Adolescentes, Revista Pensamiento Penal, Buenos Aires. Consultada el 20 de diciembre de 2018. Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/legislacion/47038-ley-27452-regimen-reparacion-economica-destinado-ninas-ninos-y-adolescentes>

Peña, B. (2014), "La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14. México. Consultada el 6 de agosto de 2019. Disponible en http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/lectura_de_la_paridad_de_genero.pdf

Pérez, M.E. (2005) "Las Organizaciones No Gubernamentales en Ciudad Juárez y su lucha contra la violencia de género", en Nóesis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 15, núm. 28, julio-diciembre, 2005, pp. 147-167, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Ciudad Juárez, México.

Pinacho, J. (2019) *El derecho a la reparación del daño en el Sistema Interamericano*. México, CNDH. Consultado el 20 de abril de 2020. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/Derecho-Reparacion-Dano-SI.pdf>

Rein, M. y Rabinovitz, F. (1993) "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción". En: Luis F. Aguilar Villanueva. 1993. *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 147-184.

Reséndiz, M., Sánchez, A., y Ramírez, M. (2014) “La finalidad de la facultad reglamentaria y su oportunidad en materia fiscal”, en *XIX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*. México, UNAM-BUAP. Consultado el 12 de abril de 2020. Disponible en <http://congreso.investigacion.fca.unam.mx/docs/xix/docs/6.04.pdf>

Reynoso, D y D´Angelo N. (2006), “Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México”, en *Política y Gobierno*, Vol. XIII, No.2. II Semestre de 2006. Pp. 279-313. Consultado el 5 de agosto de 2019. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v13n2/1665-2037-pyg-13-02-279.pdf>

Rodríguez, M., Arriaga, E., y Ángeles, M. (2013) “Cultura democrática de género: discriminación, cuotas de género y simulación”, en *Espacios Públicos*, vol. 16, núm. 38, septiembre-diciembre, 2013. México, Universidad Autónoma del Estado de México. Pp. 41-63. Consultado el 6 de agosto de 2019. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/676/67629717004.pdf>

Rojas, R. (2013) *Guía para realizar investigaciones sociales*. México, Plaza y Valdés SA de CV.

Rosas, A. (2015) *La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático*. México, UAM-Itaka.

Ruiz, J.F. (2017) “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* Núm. 37, julio-diciembre 2017. México, Cuestiones Constitucionales. Consultado el 30 de noviembre de 2020. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n37/1405-9193-cconst-37-85.pdf>

Russell, Diana (2005) “Definición de feminicidio y conceptos relacionados”, traducción de Guillermo Vega Z, en *Feminicidio, justicia y derecho*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, pp. 135-150, disponible en <http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Especiales/Feminicidios/docts/FJyD-interiores-web.pdf>

Sabatier, P. Y Mazmanian, D. (2000) “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. En: Luis F. Aguilar Villanueva. 2000. 3ra Ed. *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-372.

Sartori, G. (2012) “Reglas para el análisis de conceptos”, en *Cómo hacer ciencia política. Lógica, Método y Lenguaje en Ciencias Sociales*. México. Pp. 193-288.

Segato, L. (2013), *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. Buenos Aires, Tinta Limón. Disponible en http://www.feministas.org/IMG/pdf/rita_segato_.pdf

SESNSP (2015) *Incidencia delictiva del fuero común 2015*. México, SESNSP. Consultado el 15 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

------(2016) *Incidencia delictiva del fuero común 2015*. México, SESNSP. Consultado el 15 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

------(2017) *Incidencia delictiva del fuero común 2015*. México, SESNSP. Consultado el 15 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

------(2018) *Incidencia delictiva del fuero común 2015*. México, SESNSP. Consultado el 15 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

------(2019) *Incidencia delictiva del fuero común 2015*. México, SESNSP. Consultado el 15 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

SEPASE (2019) *Informe de sesiones*. Morelos, Instituto de la Mujer para el estado de Morelos. Consultado el 20 de mayo de 2020. Disponible en https://17465c5e-334c-4d91-a79a-c493140df87e.usrfiles.com/ugd/17465c_28ab07c8319b4b07936255362fd524ea.pdf

Stoker, R. (1993) "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas", en Aguilar, L. (1993) *La implementación de las políticas*. México, Porrúa.

Subirats, Joan, et al. (2012). "Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas" y "Claves para el análisis", en *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona.

Tepichin, A.M. (2012) "Política pública, Mujeres y Género", en Ordorica, Manuel y Jean Françoise Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Edición abreviada (Vol. 2, Sociedad)*, vol. 2. Distrito Federal. El Colegio de México. Consultado el 28 de julio de 2019. Disponible en <https://ana-maria-tepichin.colmex.mx/images/publicaciones/politica-publica-mujeres-y-genero-2010-.pdf>

UNAM, (2005) "la legislación nacional sobre la violencia familiar", en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, UNAM. Consultado el 1 de julio de 2019, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2756/7.pdf>

Uribe, M. (2008) "La ultraderecha en México: el conservadurismo moderno", en *Revista El Cotidiano* No.149, Vol.23. México, Universidad Iberoamericana. Pp.39-57. Consultado el 5 de septiembre de 2019. Disponible en <http://elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/14905.pdf>

Vargas, V. (2005). "Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. Una lectura político-personal", en *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, CLACSO, consultado el 1 de febrero de 2019. Disponible en

Vázquez, C. (2019) "Técnica legislativa del feminicidio y sus problemas probatorios", en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 42 (2019), pp. 193-219. Chile, Universidad de Girona. Consultado el 15 de abril de 2020. Disponible en https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/99640/1/DOXA_42_09.pdf

Wright, D. (1978) "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local", en *Revista de Estudios Políticos*. Pp. 5-28.

Zaremborg, G. (2009), "¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva", en Ansolabehere, K., y Cerva, D. (2009). *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electoral de las mujeres en México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultado el 31 de julio de 2019. Disponible en https://catedraunescodh.unam.mx//catedra/CONACYT/18_Clinicas_Gdl/Clinicas2/Contenidos/17.ZAREMBERG.Cuanto%20y%20para%20que/17.%20Cuanto%20y%20para%20que%20Los%20Derchos%20politicos%20de%20las%20mujeres%20desd.pdf

ANEXOS

Anexo 1: Alertas de Violencia de Género declaradas en México

	Campeche ⁷⁴	Colima ⁷⁵	Chiapas ⁷⁶	Durango ⁷⁷	Estado de México ⁷⁸	Guerrero ⁷⁹	Jalisco	Michoacán ⁸⁰	Morelos ⁸¹	Nayarit ⁸²	Nuevo León ⁸³	Oaxaca	Puebla ⁸⁴	Quintana Roo ⁸⁵	San Luis Potosí ⁸⁶	Sinaloa ⁸⁷	Veracruz ⁸⁸	Zacatecas ⁸⁹
Solicitada	07-02-17	22-12-14	25-11-13	04-07-17	08-12-10	23-06-16	23-11-16	19-12-14	27-05-14	20-06-16	06-01-12	03-07-17	09-03-16	04-12-15	20-11-15	09-03-16	09-09-15	20-01-17
Declarada	16-11-18	20-06-17	18-11-16	06-11-18	31-07-15	22-06-17	20-11-18	27-06-16	10-08-15	04-08-17	18-11-16	30-08-18	08-04-19	04-08-17	21-06-17	31-03-17	23-11-16	08-08-18
Acciones emprendidas	Aún no hay informe de acciones realizadas	*Sistema municipal de información *Capacitación sobre protocolo de atención a víctimas de feminicidio *Campaña de rechazo a la violencia	*Difundir información sobre la violencia (lenguaje de señas) *Micrositio de Alerta *Capacitación *Suministro de medicamentos SSA	Aún no hay informe de acciones realizadas	*Capacitación *Creación de unidades de contexto *Mapa criminal de la entidad *Solicitud al Edo de actualización de estadísticas (2017 no s hizo nada)	*Capacitación *Talleres de violencia intrafamiliar *Infografías *Banco Estatal de Datos sobre violencias *Página Web *Unidad Especializada para atender feminicidios y homicidios dolosos de mujeres	Aún no hay informe de acciones realizadas	*Capacitación	*Campañas de información *Patrullaje *Rescate de espacios públicos *Módulos de atención inmediata *Base de Datos de violencias	*Capacitación	*Campaña en medios *Capacitación *Patrullajes *Vigilancia en transporte público *Alumbrado público *Unidades de igualdad de género	Aún no hay informe de acciones realizadas	Aún no hay informe de acciones realizadas	Aún no hay informe de acciones realizadas	Aún no hay informe de acciones realizadas	*Campaña en medios *Capacitación *Recuperación de espacios públicos (alumbrado, patrullajes) *Módulos de atención mujeres *Banco de datos	*Campañas *Patrullajes *Aplicación móvil Mujer Alerta *Capacitación *Unidades de Género *Talleres en escuelas *Comités vecinales	*Patrullaje *Cámaras de seguridad *Operativo taxi seguro *Capacitación *Campaña prevención de embarazos en adolescentes *Refugios
Defunciones femeninas por homicidio en año de solicitud ⁹⁰	6	19	86	28	277	248	131	90	55	26	168	127	96	21	38	85	113	93
Defunciones femeninas por homicidio en 2018 ⁹¹	13	82	46	19	438	190	234	177	84	39	92	96	125	86	58	38	120	92
Feminicidios por año de solicitud ⁹²	1			9		21	48			0		57	12	0		39	40	11
Feminicidios en el año 2018	5	13	21	4	109	31	32	21	28	4	79	29	32	8	26	48	101	20

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Conavim , INEGI y Semáforo Delictivo.

⁷⁴ Ver en https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Campeche

⁷⁵ Ver en <http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/CS>

⁷⁶ Ver en https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Chiapas

⁷⁷ Ver en https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Durango

⁷⁸ Ver en http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Estado_de_Mexico

⁷⁹ Ver en http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/linea_de_tiempo_Guerrero

⁸⁰ Ver en http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/linea_de_tiempo_Michoacan

⁸¹ Ver en http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/linea_de_tiempo_Morelos

⁸² Ver en https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/linea_de_tiempo_Nayarit

⁸³ Ver en http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Nuevo_Leon

⁸⁴ Ver en https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Puebla_3

⁸⁵ Ver en http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Quintana_Roo

⁸⁶ Ver en http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/linea_de_tiempo_San_Luis

⁸⁷ Ver en https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/linea_de_tiempo_Colima

⁸⁸ Ver en http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/linea_de_tiempo_Veracruz

⁸⁹ Ver en http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Zacatecas

⁹⁰ Ver en https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=28820

⁹¹ Ver en https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=28820

⁹² Ver en <http://www.semeforo.com.mx/Semeforo/Incidencia>

Anexo 2: Solicitud de información requerida al Tribunal Superior de Justicia del estado de Morelos

GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS
DEFIENDOS NUESTROS INTERES
PODER JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

Oficio Número JEJPM/007/2020
Xochitpec, Morelos a 13 de agosto de 2020
Respuesta de solicitud con número de folio 00356720

14/08/2020
10:35
Clanexo
Antonio

GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS
H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
UNIDAD DE TRANSPARENCIA

LIC. GRETEL S. URIBE TORRES,
TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MORELOS
PRESENTE:

Por medio del presente reciba un cordial saludo, a la vez aprovecho para distraerla de sus múltiples ocupaciones con lo siguiente:

Derivado de la petición realizada por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 00356720 solicitada por Maricel Morales, remito contestación a solicitud con el nombre "2020_JE_SAI 00356720 _ Causas feminicidio_ 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, penalidades min-max, rep daño.pdf" y 5 archivos adjuntos extensión .pdf, correspondientes a leyes y códigos a consultar por el solicitante, mismos a los que hace referencia a la respuesta inserta en el mismo.

Se remite al presente oficio también de manera electrónica al correo proporcionado unidad.transparenciamj@gmail.com para que el contenido de dicha respuesta sea comunicada al solicitante a la brevedad posible. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el art. 103 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Morelos.

Sin más por el momento le envío un cordial saludo, quedo a sus órdenes para cualquier aclaración.

ATENTAMENTE

L. A. P. CRISTIAN ALEJANDRO RAMÍREZ DÍAZ
Encargado de Departamento de la Jefatura de Estadística dependiente de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado

PODER JUDICIAL DEL ESTADO
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
UNIDAD DE TRANSPARENCIA

UNA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PROLÍJTA, GRATUITA Y HONESTA ES DIGNA DE ASPIRACIÓN SOCIAL.
A SU REALIZACIÓN USTED PUEDE Y DEBE COLABORAR

SAI 00356720

"Número de casos de feminicidio han llegado al Tribunal de 2015 a 2019
¿De esos casos, cuántas sentencias condenatorias se han cumplido?
¿De cuántos años ha sido la mínima y la máxima sentencia?
¿De esas sentencias, en cuántas se ha ordenado la reparación del daño?
¿en cuántas se ha cumplido?
¿Para quién/es es la reparación del daño?
¿En qué consiste la reparación del daño?
Dificultades que han encontrado para efectuar las reparaciones del daño."

Se presenta respuesta a lo solicitado desagregado por año, se incluyen todas las causas registradas por delito de "feminicidio", siendo este el único delito o bien, alguno de los delitos con que se registró la causa penal con sus diversos agravantes correspondiente al periodo de 2015 a 2019.

Relativo a las sentencias condenatorias que se han cumplido, ninguna se ha cumplido en el sentido de que sea compensada y/o reparado el daño para que se de por cumplido.

La pena mínima que se tiene registrado es de 26 años seis meses, y la máxima, 140 años.

No se tiene registro de que se haya cumplido pago alguna por concepto de reparación del daño en sentencias por este delito.

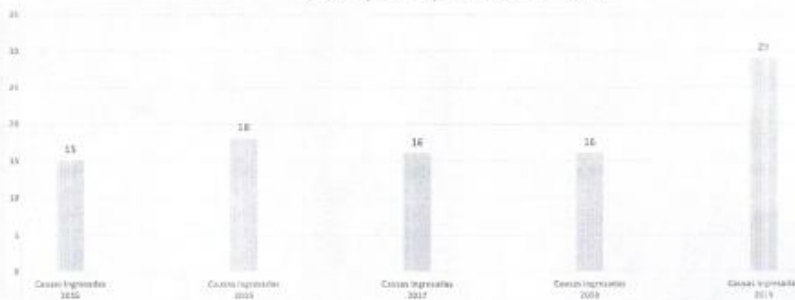
Por cuanto a para quién es y en qué consiste la reparación del daño, puede ser consultado ampliamente en la Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y de Violaciones a los Derechos humanos para el Estado de Morelos, Código Penal para el Estado de Morelos, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Código Penal Federal por mencionar algunos, mismos que se adjuntan a la presente solicitud en archivo electrónico con extensión .pdf.

Las dificultades para la reparación del daño principalmente es que los sentenciados no cuentan con los recursos para cumplir y la ley prevé las condiciones para que puedan acceder a un beneficio, mismo que no se encuentra antes de los 17 años de pena corporal cumplida, dado que la pena mínima en abreviado es aproximadamente 26 años y medio, en juicio de 40 a 70 años en el estado de Morelos. (ver también Capítulo II de la Ley Nacional de Ejecución Penal).

Causas ingresadas 2015	Causas ingresadas 2016	Causas ingresadas 2017	Causas ingresadas 2018	Causas ingresadas 2019
15	18	16	15	20

Total: 94

Causas ingresadas por delito de feminicidio



PODER JUDICIAL DEL ESTADO
H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
JEFATURA DE ESTADÍSTICA

*Artículo 225 "Consta el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes:

Anexo 3: Acuerdos logrados y acciones ejecutadas, Morelos 2015-2020

Acuerdos logrados	Instancias encargadas de ejecutar las acciones	Acciones ejecutadas por el municipio de Cuautla	Acciones ejecutadas por el municipio de Cuernavaca	Acciones ejecutadas por el municipio de Emiliano Zapata	Acciones ejecutadas por el municipio de Jiutepec	Acciones ejecutadas por el municipio de Puente de Ixtla	Acciones ejecutadas por el municipio de Temixco	Acciones ejecutadas por el municipio de Xochitepec	Acciones ejecutadas por el municipio de Yautepec
Medidas de Seguridad									
Publicar y divulgar en medios de comunicación y lugares estratégicos la naturaleza y los alcances de la Alerta de Violencia de Género	Secretaría de Gobierno, Coordinación de Comunicación Social de Gobierno local, IMRYT	DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplido)	DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplido)	DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplido)	DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplido)	DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplido)	DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplido)	DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplido)	DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplido)
Diseñar y ejecutar inmediatamente una estrategia para recuperación de espacios públicos y la prevención de la violencia	Comisión Estatal de Seguridad Pública, 8 Municipios con AVGM	2016, 2017: Marchas exploratorias de detección de riesgo	2016: Marchas exploratorias de detección de riesgo	2016: Marchas exploratorias de detección de riesgo	2015: operativos denominados "Máxima Presencia", "Cuenta Conmigo", "Jiutepec Seguro".	2016: Marchas exploratorias de detección de riesgo	2015: Rondines por la Brigada de Protección para las Mujeres, conformada por elementos policiacos adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública	2016: Marchas exploratorias de detección de riesgo	2015, 2017: Patrullajes preventivos, limpia de lotes con maleza
a) Patrullajes preventivos;		2016: Recorridos de seguridad y vigilancia	2016: Recorridos de seguridad y vigilancia.	2016: Recorridos de seguridad y vigilancia.		2016, 2019: Recorridos de seguridad y vigilancia.		2016, 2018, 2019: Recorridos de seguridad y vigilancia.	2016, 2017: instalación de lámparas
b) Operativos y combate a la trata;									
c) Alumbrado público									
d) Cámaras de video vigilancia y postes de emergencia		2016: Instalación de cámaras de vigilancia	2016: Instalación de cámaras de vigilancia y alarmas vecinales.	2016: Operativos en transporte público.	2016: Operativos en bares y antros	2016: Censo y supervisión de giros rojos y negros		2016: supervisión de giros rojos	2016, 2019: Marchas exploratorias de detección de riesgo
e) Vigilancia y seguridad en el transporte público					2016: Recorridos de seguridad y vigilancia.	2016, 2019: Instalación de cámaras de vigilancia y alarmas vecinales.	2015: Línea Telefónica Exclusiva para la Mujer		
f) Difundir información sobre líneas de apoyo a víctimas de violencia y crear protocolos para su funcionamiento		2016: Recuperación de espacios públicos	2017: Instalación y cambio de luminarias	2016: Operativos para regular giros rojos.			2016, 2019: Marchas exploratorias de detección de riesgo	2016, 2017: Rehabilitación de lámparas.	2016, 2019: Recorridos de seguridad y vigilancia.
g) Crear una aplicación para teléfonos inteligentes que permita a las mujeres acceso inmediato a servicios de atención y seguridad		2017: Construcción de espacios públicos		2016, 2017, 2019: Rehabilitación de lámparas.	2016: Instalación de cámaras de vigilancia y alarmas vecinales.	2017, 2019: Instalación de luminarias	2016, 2019: Marchas exploratorias de detección de riesgo	2016: Instalación de cámaras de vigilancia y alarmas vecinales.	2016, 2019: Operativos para regular giros rojos y negros en el municipio
		2017: Cambios de luminarias		2016: Instalación de cámaras de vigilancia y alarmas vecinales.	2016, 2017: Recuperación de espacios públicos mediante	2016, 2017, 2019: Recuperación de espacios	2016: Recorridos de seguridad y vigilancia.	2016: Recuperación de espacios públicos	2016, 2019: Rehabilitación de lámparas.

				<p>2016: Recuperación de espacios públicos</p> <p>2017: Recuperación de espacios públicos, parque y unidad deportiva</p>	<p>instalación de parques</p> <p>2017: Rehabilitación y cambio de luminarias</p>	<p>públicos (parques)</p> <p>2019: Programa pasajero seguro, en transporte público</p> <p>2019: Folletos con números de emergencia</p>	<p>2016: Censo y supervisión de giros rojos y negros</p> <p>2016: Instalación de cámaras de vigilancia y alarmas vecinales.</p> <p>2017, 2019: Instalación de luminarias</p> <p>2017, 2019: Recuperación de espacios públicos parques y jardines</p> <p>2019: Folletos "Juntos contra la violencia"</p>	<p>2017: Recuperación de espacios públicos como jardineras, canchas, andadores, baños.</p> <p>2017, 2019: Campaña Pasajero seguro, para brindar seguridad en el transporte público</p> <p>2019: auxilios vía radio</p> <p>2019: Pinta de bardas para dar a conocer teléfonos de emergencia</p>	<p>2016: Instalación de cámaras de vigilancia y alarmas vecinales.</p> <p>2017: Operativos de seguridad en el transporte público</p>
<p>Crear módulos de atención inmediata a mujeres en situación de riesgo en los municipios que comprende la declaratoria de AVG. Con asistencia multidisciplinaria (abogadas, psicólogas, médicas, trabajadoras sociales y elementos de seguridad) y protocolos correspondientes.</p>	<p>Instituto de la Mujer del estado, Servicios de Salud Morelos (vía transparencia IMM)</p>	<p>2016, 2017: Módulo de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género</p>	<p>2015: Unidad de Atención a Mujeres Víctimas del Delito en Cuernavaca</p> <p>2017: Módulo de Atención Inmediata a mujeres en situación de violencia y de Orientación</p>	<p>2016: Módulo de Atención a Mujeres Violentadas</p> <p>2017, 2019: Atención en la Instancia</p>	<p>2016, 2017: Módulo de Atención a Mujeres, en el DIF.</p> <p>2019: Atención en la Instancia de la Mujer</p>	<p>2015: Creación de la Instancia de la Mujer</p> <p>2017, 2019: Asesorías en la Instancia</p>	<p>2015: Módulo de atención (pero sólo servicios de salud y cortes de cabello)</p> <p>2016: Módulo de Atención a Mujeres en el Ayuntamiento.</p> <p>2017, 2019 :Atención en la Instancia</p>	<p>2016, 2017, 2018, 2019: Módulo de Atención a Mujeres, en la Instancia Municipal de la Mujer, para su canalización.</p> <p>2017, 2019: Refugio Casa de Tránsito (Con recursos del PAIMEF)</p>	<p>2016: Unidad Especializada de Investigación de Delitos contra la Mujer de Yautepec</p> <p>2017: Módulo de Atención a la Mujer, en el DIF</p> <p>2019: Jornadas de atención</p>

			2019: Jornadas de atención integral a la mujer con atención psicológica y legal.				2017: Atención en Centro de Atención Externa	2019: Modelo Red DIF, para solución pacífica de conflictos familiares.	integral a la mujer con atención psicológica y legal.
Acciones inmediatas para valorar, implementar y monitorear las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia, particularmente violencia familiar. Generar los protocolos de valoración de riesgo, de actuación, de reacción policial y de evaluación.	Secretaría de Salud, DIF Morelos, Fiscalía General, Comisión Estatal de Seguridad Pública	DECOMPETENCIA ESTATAL (Corresponde a la Fiscalía, el DIF y el Centro de Justicia, no hay un reporte de monitoreo, sólo de órdenes emitidas: 2016-2017: 2029 órdenes)	DECOMPETENCIA ESTATAL (Corresponde a la Fiscalía, el DIF y el Centro de Justicia, no hay un reporte de monitoreo, sólo de órdenes emitidas)	DECOMPETENCIA ESTATAL (Corresponde a la Fiscalía, el DIF y el Centro de Justicia, no hay un reporte de monitoreo, sólo de órdenes emitidas)	DECOMPETENCIA ESTATAL (Corresponde a la Fiscalía, el DIF y el Centro de Justicia, no hay un reporte de monitoreo, sólo de órdenes emitidas)	DECOMPETENCIA ESTATAL (Corresponde a la Fiscalía, el DIF y el Centro de Justicia, no hay un reporte de monitoreo, sólo de órdenes emitidas)	DECOMPETENCIA ESTATAL (Corresponde a la Fiscalía, el DIF y el Centro de Justicia, no hay un reporte de monitoreo, sólo de órdenes emitidas)	DECOMPETENCIA ESTATAL (Corresponde a la Fiscalía, el DIF y el Centro de Justicia, no hay un reporte de monitoreo, sólo de órdenes emitidas)	DECOMPETENCIA ESTATAL (Corresponde a la Fiscalía, el DIF y el Centro de Justicia, no hay un reporte de monitoreo, sólo de órdenes emitidas)
Crear y fortalecer agrupaciones estatales, municipales o mixtas en seguridad pública, así como cédulas municipales de reacción inmediata. Y capacitarlos.	Comisión Estatal de Seguridad Pública DE COMPETENCIA ESTATAL: Unidad Especializada					2019: El municipio sólo realiza rondines por los domicilios de las víctimas (sólo en la calle).	2019: El municipio sólo realiza rondines por los domicilios de las víctimas, les llama por teléfono y realiza estadísticas sobre colonias con mayor incidencia de violencia		
						2019: Policía de género para atender casos de violencia de género.			

		perspectiva de género	violencia en mujeres. 2016: Capacitación a 115 servidores por parte del INMUJERES.	niños y adolescentes.	niños y adolescentes.		atención de violencia en mujeres. 2017: Capacitación y certificación a municipio en conocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. 2019: Capacitación al ayuntamiento sobre nuevas masculinidades e interiorización de derechos humanos.	2019: Capacitación en transversalidad de género, nuevas masculinidades e igualdad sustantiva	de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
Impulsar una cultura de la no violencia en el sector educativo público y privado. Enseñar no sólo a los alumnos sino también capacitar al personal.		2016: Taller sobre violencia en el noviazgo en alumnos. 2016: Taller "Yo me cuido", en secundarias 2017: Pláticas por el DIF sobre Prevención de embarazo	2016: Taller sobre violencia en el noviazgo a Alumnos. 2017: Pláticas sobre embarazo adolescente, prevención de ITS y género en secundarias.	2016: Foros sobre prevención de la Violencia a alumnos. 2019: Conferencia ¿Es amor o violencia? Conferencia sobre derechos sexuales de los adolescentes Teatro sobre equidad de género	2016: Foros a alumnos sobre prevención de la Violencia, por parte del DIF. 2017: Pláticas en secundarias sobre violencia sexual y cibernética 2019: Pláticas en escuelas	2016: Pláticas pero por parte de la asociación civil Educadores somos todos 2017: Pláticas en secundarias sobre violencia sexual y cibernética 2019: Talleres a los estudiantes sobre drogas y violencia	2015: Pláticas de prevención de la violencia a madres de familia de diferentes escuelas del Municipio 2016: Obra de teatro para sensibilizar a estudiantes sobre la violencia 2019: Talleres a estudiantes sobre violencia en el noviazgo,	2016: Pláticas sobre violencia en el noviazgo y prevención del embarazo. 2019: Pláticas sobre acoso y abuso escolar 2019: Campaña por una generación consciente, para sensibilizar sobre la violencia	2015: Pláticas de prevención de la violencia a madres de familia 2019: Pláticas a estudiantes sobre violencia en el noviazgo, crianza asertiva y bullying

						2019: Pláticas a los profesores, y padres de familia, sobre género	acoso sexual y bullying 2019: Pláticas con padres de familia, sobre prevención de abuso sexual		
<p>Campañas para la prevención de la violencia de género.</p> <p>a) Redes comunitarias</p> <p>b) Comités de vigilancia vecinal y escolar</p> <p>c) Centro de Justicia para las Mujeres en Cuernavaca</p> <p>d) Campaña de comunicación para generar conciencia social</p> <p>e) Evaluar el trato a las víctimas por parte de servidores públicos por medio de un programa de monitoreo ambulatorio y anónimo</p> <p>f) Programas para la reeducación de hombres generadores de violencia</p> <p>g) Observatorio estatal de medios de comunicación, que promueva contenidos con perspectiva de género y derechos humanos.</p>	<p>Comisión Estatal de Seguridad Pública, Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo, Secretaría de Educación</p> <p>(vía transparencia IMM)</p> <p>Pero en coordinación con los municipios con AVG</p>	<p>2016, 2017: Creación de COMVIVES</p> <p>2016: Creación de COMVIVEMH para reeducación de hombres agresores, por sector salud</p> <p>2016: Campaña Ayúdame a Escapar, con asesorías jurídicas y psicológicas (d)</p>	<p>2015: taller "Liderazgo para Mujeres Líderes Emprendedoras", para el empoderamiento. (d)</p> <p>Campaña "Movilidad Segura para las Mujeres" (Sólo carteles y capacitaciones) (d).</p> <p>Campaña "Unid@s contra la Violencia" (Con módulos de asistencia jurídica y psicológica, pero sólo por ese día) (d)</p> <p>2015: Conformación de comités vecinales. (b)</p> <p>2016, 2017: Creación de COMVIVES</p> <p>2016: campaña "Cero Tolerancia a la</p>	<p>2015: Se llevó a cabo el Evento del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (d)</p> <p>2016, 2017: Creación de COMVIVES</p> <p>2019: Taller "Sentirme libre" sobre violencia</p>	<p>2015: Campaña de Unidad para Prevenir la Violencia (d)</p> <p>2016, 2017, 2019: Creación de COMVIVES</p> <p>2016: Creación de COMVIVEMH para reeducación de hombres agresores</p> <p>2016: Campaña "No maquilles la realidad" (d)}</p> <p>2019: Talleres sobre violencia de género</p> <p>2019: Spots sobre los servicios que ofrece la Instancia</p>	<p>2015, 2016, 2017, 2019: Pláticas de violencia de género.</p> <p>2016, 2017, 2019: Creación de COMVIVES</p> <p>2016: Creación de COMVIVEMH para reeducación de hombres agresores</p> <p>2016: Campaña "Por 12 Amor a las Mujeres no + Violencia"</p> <p>2016: Marcha por el día internacional de la mujer (d)</p> <p>2016: Campaña "Mujeres Libres de Violencia" (d)</p>	<p>2015: Campaña de Prevención (d)</p> <p>2016, 2017, 2019: Creación de COMVIVES</p> <p>2016: Creación de COMVIVEMH para reeducación de hombres agresores</p> <p>2016: Campaña "Mujer no está sola" (d)) Pinta de bardas (d)</p> <p>2016: Brigada de servicios (asistencia jurídica y psicológica)</p> <p>2019: Redes de mujeres por cada colonia</p> <p>2019: Spots de radio y pinta de bardas</p>	<p>2015: Programa de Desarrollo Comunitario para Mujeres, para el empoderamiento de las mujeres (d)</p> <p>2016, 2017: Creación de COMVIVES</p> <p>2016: Campaña Cero Tolerancia (d)</p> <p>2016: Campaña "Xochitepec Libre de Violencia" (d)</p> <p>2016: Teatro sobre violencia contra las mujeres. (d)</p> <p>2016: Mesas de trabajo con ayudantías</p> <p>2019: Campaña Comunidad</p>	<p>2015: Foros de "Sensibilización de Violencia de Género", y "Lenguaje Incluyente" (d)</p> <p>2015: cursos de capacitación a mujeres en situación de violencia, para fomentar el empleo y su empoderamiento (d)</p> <p>2015: Programa "Mujeres Luchonas", que otorga masajes terapéuticos y cortes de pelo gratuitos, como apoyo a la comunidad de Yautepec, por mujeres víctimas de violencia (d)</p> <p>2016, 2017: Creación de COMVIVES</p>

			<p>Violencia VS la Mujer” (d)</p> <p>2016: Creación de COMVIVEMH, para la reeducación de hombres agresores, por parte del sector salud.</p> <p>2016: Talleres sobre violencia. Feria Integral de la Mujer. (d)</p> <p>2016: Centro de Justicia para Mujeres: asesoría jurídica y psicológica. (c))</p> <p>2019: Capacitación a mujeres y a la comunidad LGBT, sobre empoderamiento</p>				<p>sobre igualdad de género</p> <p>2019:Feria de Salud, con temas de violencia de género</p>	<p>segura, con acercamiento de policías a la ciudadanía</p> <p>2019: Campaña en medios electrónicos “Haz conciencia, vive sin violencia”.</p>	<p>2016: Creación de COMVIVEMH para reeducación de hombres agresores</p> <p>2016: Campaña “Cero Tolerancia” (b)</p> <p>2016, 2019: Pinta de bardas sobre violencia y teléfonos para atenderla (b)</p> <p>2016: plan del Centro de Justicia para Mujeres (pertenece a la Fiscalía)</p> <p>2019: Talleres de oficios para mujeres</p>
Medidas de justicia y reparación									
Garantizar el acceso a la justicia. Elaboración de protocolos de investigación. Crear una Unidad de análisis y evaluación de los delitos de género que se denuncien. Crear una Unidad de Contexto para la investigación de	Fiscalía General del Estado	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: 1. Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: 1. Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: 1. Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: 1. Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: 1. Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: 1. Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: 1. Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: 1. Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con

<p>feminicidios (con análisis antropológicos, sociológicos y psicosociales)</p>		<p>Perspectiva de Género. 2. Protocolo para la investigación de Delitos Sexuales con perspectiva de Género 3. Protocolo para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar para el Estado de Morelos 4. Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos.</p> <p>2019: Fiscalía Especializada para el delito de feminicidios) Sólo protocolos, no evaluación.</p>	<p>Perspectiva de Género. 2. Protocolo para la investigación de Delitos Sexuales con perspectiva de Género 3. Protocolo para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar para el Estado de Morelos 4. Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos.</p> <p>2019: Fiscalía Especializada para el delito de feminicidios)</p>	<p>Perspectiva de Género. 2. Protocolo para la investigación de Delitos Sexuales con perspectiva de Género 3. Protocolo para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar para el Estado de Morelos 4. Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos.</p> <p>2019: Fiscalía Especializada para el delito de feminicidios)</p>	<p>Perspectiva de Género. 2. Protocolo para la investigación de Delitos Sexuales con perspectiva de Género 3. Protocolo para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar para el Estado de Morelos 4. Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos.</p> <p>2019: Fiscalía Especializada para el delito de feminicidios)</p>	<p>Perspectiva de Género. 2. Protocolo para la investigación de Delitos Sexuales con perspectiva de Género 3. Protocolo para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar para el Estado de Morelos 4. Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos.</p> <p>2019: Fiscalía Especializada para el delito de feminicidios)</p>	<p>Perspectiva de Género. 2. Protocolo para la investigación de Delitos Sexuales con perspectiva de Género 3. Protocolo para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar para el Estado de Morelos 4. Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos.</p> <p>2019: Fiscalía Especializada para el delito de feminicidios)</p>	<p>Perspectiva de Género. 2. Protocolo para la investigación de Delitos Sexuales con perspectiva de Género 3. Protocolo para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar para el Estado de Morelos 4. Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos.</p> <p>2019: Fiscalía Especializada para el delito de feminicidios)</p>	<p>Perspectiva de Género. 2. Protocolo para la investigación de Delitos Sexuales con perspectiva de Género 3. Protocolo para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar para el Estado de Morelos 4. Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos.</p> <p>2019: Fiscalía Especializada para el delito de feminicidios)</p>
<p>Asignar recursos para conformar la Unidad Especializada encargada exclusivamente de dar trámite a las carpetas de investigación relacionadas con feminicidios u homicidios dolosos de mujeres. Realizar mesas de trabajo entre víctimas, representantes y autoridades. Identificar deficiencias en las</p>	<p>Fiscalía General del Estado</p>	<p>DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplida con la Unidad de Atención a Mujeres Víctimas del Delito 2015, perteneciente a la Fiscalía, pero no dice</p>	<p>DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplida con la Unidad de Atención a Mujeres Víctimas del Delito 2015, perteneciente a la Fiscalía, pero no dice</p>	<p>DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplida con la Unidad de Atención a Mujeres Víctimas del Delito 2015, perteneciente a la Fiscalía, pero no dice</p>	<p>DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplida con la Unidad de Atención a Mujeres Víctimas del Delito 2015, perteneciente a la Fiscalía, pero no dice</p>	<p>DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplida con la Unidad de Atención a Mujeres Víctimas del Delito 2015, perteneciente a la Fiscalía, pero no dice</p>	<p>DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplida con la Unidad de Atención a Mujeres Víctimas del Delito 2015, perteneciente a la Fiscalía, pero no dice</p>	<p>DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplida con la Unidad de Atención a Mujeres Víctimas del Delito 2015, perteneciente a la Fiscalía, pero no dice</p>	<p>DE COMPETENCIA ESTATAL (cumplida con la Unidad de Atención a Mujeres Víctimas del Delito 2015, perteneciente a la Fiscalía, pero no dice</p>

investigaciones y sugerir diligencias.		sobre reuniones	sobre reuniones	sobre reuniones	sobre reuniones	sobre reuniones	sobre reuniones	sobre reuniones	sobre reuniones
		2019: Fiscalía especializada en el delito de feminicidio)	2019: Fiscalía especializada en el delito de feminicidio)	2019: Fiscalía especializada en el delito de feminicidio)	2019: Fiscalía especializada en el delito de feminicidio)	2019: Fiscalía especializada en el delito de feminicidio)	2019: Fiscalía especializada en el delito de feminicidio)	2019: Fiscalía especializada en el delito de feminicidio)	2019: Fiscalía especializada en el delito de feminicidio)
Supervisión y sanción a servidores públicos que violen el orden jurídico relacionado con la violencia de género.	Fiscalía General del Estado	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: Sanción a servidores públicos del MP por inactividad en carpetas de investigación)	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: Sanción a servidores públicos del MP por inactividad en carpetas de investigación)	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: Sanción a servidores públicos del MP por inactividad en carpetas de investigación)	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: Sanción a servidores públicos del MP por inactividad en carpetas de investigación)	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: Sanción a servidores públicos del MP por inactividad en carpetas de investigación)	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: Sanción a servidores públicos del MP por inactividad en carpetas de investigación)	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: Sanción a servidores públicos del MP por inactividad en carpetas de investigación)	DE COMPETENCIA ESTATAL (2017: Sanción a servidores públicos del MP por inactividad en carpetas de investigación)
La Consejería jurídica debe revisar la legislación para que ésta no violente los derechos humanos de las mujeres y en su caso, establecer una agenda legislativa para reformar.	Secretaría de Gobierno, Consejería Jurídica, Comisión de Igualdad de Género del Congreso del Estado e Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con la Mesa de Armonización Legislativa)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con la Mesa de Armonización Legislativa)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con la Mesa de Armonización Legislativa)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con la Mesa de Armonización Legislativa)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con la Mesa de Armonización Legislativa)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con la Mesa de Armonización Legislativa)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con la Mesa de Armonización Legislativa)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con la Mesa de Armonización Legislativa)
Plan individualizado de reparación integral del daño para los casos de feminicidios y homicidios dolosos de mujeres. DE COMPETENCIA ESTATAL CON LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS (2016: en proceso de elaboración del plan para víctima indirecta; Sólo 1	-Fiscalía General del estado, Tribunal Superior de justicia del estado, Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas del estado								

reparación económica en un caso de 2010)	2017: Pago de gastos funerarios a 5 víctimas de feminicidios, a través del Fideicomiso público denominado "Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Morelos; 1 pago por reparación del daño por parte del sentenciado.)								
Determinar una medida de reparación simbólica para todas las mujeres que han sido víctimas de feminicidio en el estado de Morelos.		DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con exposición fotográfica itinerante y placa, 2016)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con exposición fotográfica itinerante y placa, 2016)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con exposición fotográfica itinerante y placa, 2016)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con exposición fotográfica itinerante y placa, 2016)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con exposición fotográfica itinerante y placa, 2016)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con exposición fotográfica itinerante y placa, 2016)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con exposición fotográfica itinerante y placa, 2016)	DE COMPETENCIA ESTATAL (Cumplida con exposición fotográfica itinerante y placa, 2016)
Visibilizar la violencia de género y mensaje de cero tolerancia									
Enviar mensaje a través de los medios de comunicación, de cero tolerancia a las conductas violentas contra las mujeres	Gobierno del Estado	DE COMPETENCIA ESTATAL						2019: Campaña ÚNETE y Día Naranja	
Fuente: Elaboración propia									

Anexo 4: Guía de Entrevistas

1. Entrevista a actores de la Conavim:

Coordinación

¿Qué implicaciones tiene la Alerta para las autoridades federales, estatales y municipales? ¿De qué manera participan cada una?

¿Las autoridades locales también proponen o sólo acatan?

¿Hasta el momento cuántas veces se ha reunido el GIM Morelos? ¿en dónde se reúnen?

¿Qué facultades tiene el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario (¿qué puede y qué no puede hacer, hasta dónde puede intervenir, por ejemplo, puede hacer algo en caso de que el estado o municipios no acaten las medidas)?

¿Han existido resistencias dentro del Grupo para realizar alguna acción? ¿de qué tipo? ¿de qué actores?

¿Cuáles han sido las acciones de prevención propuestas? ¿hacia qué instancias van dirigidas? ¿en qué medida se han cumplido? Alguna de prevención que haya resultado exitosa o que no haya dado el resultado esperado

¿Cuáles han sido las acciones de atención propuestas? ¿hacia qué instancias van dirigidas? ¿en qué medida se han cumplido?

¿Cuáles han sido las acciones de sanción propuestas? ¿hacia qué instancias van dirigidas? ¿en qué medida se han cumplido?

¿Cuáles han sido las acciones de erradicación propuestas? ¿hacia qué instancias van dirigidas? ¿en qué medida se han cumplido?

¿Las propuestas de acciones son específicas para el estado de Morelos o son las mismas que en otras entidades?

¿Existe un tiempo límite para realizar el cumplimiento de las acciones?

¿Existe algún tipo de monitoreo o evaluación para observar el cumplimiento de estas acciones? ¿A cargo de quién está?

¿Con base en qué criterios evalúan el cumplimiento de las medidas por los municipios? ¿Cada cuánto tiempo se evalúa?

¿Qué municipios destacan por mayor cumplimiento? ¿A qué factores considera que se debe?

¿Qué municipios tienen un menor cumplimiento de las medidas? ¿A qué factores considera que se debe?

¿En general, qué tipo de violencia se presenta con mayor frecuencia en el estado, intrafamiliar o comunitaria, se asesina a las mujeres dentro de sus casas o por el crimen organizado?

Recursos Económicos

¿El GIM tiene a su disposición recursos económicos? ¿de dónde provienen? ¿en qué se utilizan? ¿Los participantes reciben algún tipo de remuneración?

Preguntar por los recursos municipales, de donde provienen...

Opinión Personal

¿Cuáles son los límites de la Alerta? ¿Considera que la Alerta es el mejor instrumento para atender los feminicidios? ¿han considerado otros?

¿Considera suficiente la capacidad institucional del GIM? ¿son suficientes los recursos económicos? ¿son suficientes las personas? ¿son suficientes las facultades que tienen dentro del GIM o necesitan otras, como cuáles? ¿existe autonomía por parte de sus integrantes?

¿Cómo considera la capacidad institucional de las entidades responsables de implementar las medidas? ¿son suficientes los recursos económicos? ¿son suficientes las personas? ¿existen procedimientos establecidos, son los más adecuados? ¿las autoridades de las dependencias cuentan con algún tipo de incentivos para llevar a cabo las acciones que ustedes proponen? Algún caso en específico que pueda platicar.

¿Qué acciones propondría para mejorar la Alerta?

2. Entrevista a actores de los 8 Ayuntamientos con AVGM

¿Qué acciones de prevención, atención, sanción y erradicación han implementado desde que se declaró la Alerta de Violencia de Género en el municipio?

¿Qué dificultades técnicas, de recursos humanos, económicos han enfrentado para realizar estas acciones?

¿Cuentan con personal especializado en género, políticas públicas, evaluación, etc, para implementar esas acciones? ¿o de qué manera han solucionado lo concerniente al personal especializado?

¿Cómo considera las acciones que le son impuestas por el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario, son acertadas, no son acertadas? ¿cómo cuáles? ¿por qué?

¿En el municipio se evalúan los resultados de esas acciones?

¿Cómo participa el municipio con el gobierno estatal y federal en la implementación de la Alerta de Violencia de Género? ¿Cómo ha participado en la Comisión Estatal para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres, qué acciones se realizan en las reuniones? ¿El municipio ha propuesto estrategias específicas? ¿cómo cuáles?

¿En qué consisten los COMVIVE?

¿En qué consisten las marchas exploratorias?

¿Cómo participan los habitantes del municipio en la implementación de la Alerta de Violencia de Género?

¿Han disminuido o incrementado los feminicidios en el municipio de 2015 a la fecha? ¿A qué considera que se debe?

¿A qué considera que se deben los asesinatos violentos de mujeres en el municipio?

¿Qué acciones se realizan para los hombres agresores?

¿Qué presupuesto les ha asignado el estado para atender la Alerta de Violencia de Género en el municipio desde 2015 a la fecha?

El municipio puede hacer algo para otorgar la reparación del daño a los hijos de las mujeres víctimas de feminicidio?

Opinión Personal

¿Cómo considera la capacidad institucional municipio para implementar esas acciones? ¿son suficientes los recursos económicos que les asigna el estado? ¿por qué? ¿es suficiente el personal con el que cuentan? ¿por qué? ¿existen procedimientos establecidos para atender los casos de feminicidio? ¿en qué consisten? ¿son los más adecuados?, ¿las autoridades del municipio cuentan con algún tipo de incentivos para llevar a cabo las acciones? Algún caso en específico que pueda platicar.

¿Qué acciones propondría o ha propuesto para mejorar la actuación del municipio en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de los feminicidios?