



FLACSO
MÉXICO

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México**

**Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
XIV Promoción
2018-2020**

**La institucionalización de la política de atención a la violencia contra las mujeres en Juárez
de 2007 a 2018.**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta

Lic. Ivonne Alejandra Pérez Garza

Directora de tesis:

Dra. Danay Quintana Nedelcu

Lectoras:

Dra. Chloé Constant

Dra. Aleida Hernández

Seminario de Tesis: Análisis y Estudios de Políticas Públicas

Línea de investigación: Procesos Políticos, representación y democracia

Ciudad de México, agosto de 2020

**Esta Maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia
y Tecnología (CONACyT, México)**

Resumen

La presente investigación se desarrolla dentro del campo de los estudios de políticas públicas desde el enfoque de la macro y micro implementación. El objetivo es analizar el proceso de institucionalización de la política municipal de atención de la violencia de género contra las mujeres en Ciudad Juárez en el marco de la política nacional, de tal suerte que se pueda comprender el porqué de su fracaso. La persistencia e incremento de la violencia contra las mujeres en todas las modalidades así lo demuestra.

La metodología utilizada es el estudio de caso, considerando a Juárez como uno de tipo emblemático debido a las repercusiones que ha tenido en las políticas con perspectiva de género en el país e incluso en el mundo. Para esto se ha investigado el proceso de institucionalización de la política municipal a partir del examen de narrativa de documentos y entrevistas, y se ha analizado cómo el contexto institucional ha sido obstáculo para su eficacia.

Palabras clave: Políticas públicas, macro y micro implementación, institucionalización, violencia contra las mujeres.

Abstract

This research is developed within the field of public policy studies from the macro and micro implementation approach. The objective is to analyze the process of institutionalization of the municipal policy of attention to gender violence against women in Juarez City within the framework of national policy, in such a way that the reason for its failure can be understood. The persistence and increase of violence against women in all forms demonstrates this.

The methodology used is the case study, considering Juarez as one of the emblematic type due to the repercussions it has had on policies with a gender perspective in the country and even in the world. For this, the institutionalization process of municipal politics has been investigated from the examination of the narrative of documents and interviews, and it has been analyzed how the institutional context has been an obstacle to its effectiveness.

Key words: Public Policy, macro and micro implementation, institutionalization and violence against women.



FLACSO
MÉXICO

A mis padres, **Julia y Alejandro**

Que han creído en mí incluso cuando yo no lo he hecho.

En memoria de mi abuelo, **Ramón**

Quien fue y sigue siendo fuente de inspiración en mi vida.

Agradecimientos

Agradezco a mi país, **México**, por darme la oportunidad de seguir creciendo académica y profesionalmente. Consciente estoy que he sido privilegiada con la posibilidad de estudiar, lo reconozco y agradezco, pero también me comprometo a aportar desde el lugar en el que me encuentre para que el privilegio que tuvimos unos cuantos se vuelva oportunidades para muchos jóvenes más.

Muchas gracias a la **FLACSO México** por permitirme estudiar la maestría, por los conocimientos adquiridos a través de cada curso, por los maravillosos momentos vividos en las aulas y por los grandes amigos que este proceso hacia el conocimiento me ha dejado. A esos cómplices que hice en el camino, muchas gracias por las pláticas, los consejos, la motivación, el llanto y las risas que día a día tuvimos y que hicieron más ligero lo duro del camino.

Un elemento importante dentro del esfuerzo realizado en esta investigación ha sido el apoyo constante que se me ha brindado dentro de mi seminario de investigación. Por lo que agradezco a mis coordinadoras **Gloria Del Castillo Alemán** y a mi también directora de tesis **Danay Quintana Nedelcu** la disponibilidad que mostraron ante cada duda, por todo el acompañamiento e impulsarnos en cada etapa para dar siempre lo mejor.

Finalmente agradezco a mi familia sin ellos nada de lo que he sido, soy y quiero ser sería posible. Gracias a mis padres **Julia** y **Alejandro** por ser el pilar donde he edificado cada una de mis metas, por motivarme siempre a abrir las alas y volar hacia mis sueños, y recordarme que sin importar que tan lejos vuele siempre tendré un lugar a donde regresar. Gracias al amor de mi vida, **Omar**, gracias por ser mi compañero a lo largo de este camino, por todo el amor y la comprensión que me diste aún en mis momentos más difíciles, gracias por ser siempre fortaleza y tranquilidad.

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Resumen | ii |
| Agradecimientos | iv |
| Tabla de contenido | v |
| Índice de tablas, gráficos, esquemas y líneas del tiempo | vi |
| Introducción | 1 |
| Capítulo I. El campo de las políticas públicas | 4 |
| I.1. Políticas públicas en Estados Descentralizados..... | 7 |
| I.2. Enfoque de la macro-micro implementación de las políticas públicas..... | 10 |
| I.2.1. Procesos de institucionalización de las políticas públicas..... | 12 |
| | |
| Capítulo II. Violencia de género contra las mujeres como problema público complejo | 17 |
| II.1. Situación del problema en México..... | 21 |
| II.1.1 Ciudad Juárez: caso emblemático..... | 24 |
| II.2. Estado de la cuestión..... | 29 |
| | |
| Capítulo III. Marco analítico y metodológico | 33 |
| III.1. Los estudios de caso de política pública y sus características..... | 33 |
| III.2. Estrategia metodológica..... | 37 |
| III.3. Pregunta, hipótesis y objetivos del trabajo..... | 38 |
| III.4. Conceptos clave..... | 39 |
| III.5. Técnicas para la obtención y análisis de la información..... | 43 |
| | |
| Capítulo IV. Resultados | 48 |
| IV.1. Contexto institucional local..... | 48 |
| IV.1.1. Dimensión técnica..... | 49 |
| IV.1.2. Dimensión política..... | 58 |
| IV.2. Proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia contra las mujeres en Juárez..... | 65 |
| IV.2.1. Desarrollo de la normatividad..... | 65 |



| | |
|---|------------|
| IV.2.2. Asignación de presupuesto para la política..... | 82 |
| Conclusiones y recomendaciones..... | 90 |
| Bibliografía..... | 95 |
| Anexos..... | 106 |

Índice de tablas, gráficos, esquemas y líneas del tiempo

Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Teorías y modelos explicativos de la violencia contra las mujeres..... | 19 |
| Tabla 2. Operacionalización de variables..... | 41 |
| Tabla 3. Documentos revisados..... | 44 |
| Tabla 4. Categorías de análisis de los documentos..... | 45 |
| Tabla 5. Informantes entrevistadas..... | 46 |
| Tabla 6. Relación objetivos-metodología..... | 47 |
| Tabla 7. Inversión social en el municipio de Juárez..... | 53 |
| Tabla 8. Algunos programas del Anexo 13, 2018..... | 85 |

Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfica 1. Presuntos delitos de feminicidio 2015-2018..... | 22 |
| Gráfica 2. Feminicidios Juárez..... | 26 |
| Gráfica 3. Ingresos Municipio de Juárez 1999-2018..... | 50 |
| Gráfica 4. Composición de los ingresos del Municipio de Juárez 2010-2018..... | 51 |
| Gráfica 5. Recursos aprobados para el anexo Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (millones de pesos)..... | 83 |
| Gráfica 6. Erogaciones para la Igualdad entre Hombres y Mujeres PEF 2018..... | 84 |
| Gráfica 7. Gasto Anexo 13..... | 86 |
| Gráfica 8. Presupuestos para programas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en Chihuahua..... | 87 |
| Gráfica 9. Presupuesto del Instituto Municipal de las Mujeres Juárez..... | 88 |



Esquemas

| | |
|--|----|
| Esquema 1. Mapa analítico..... | 42 |
| Esquema 2. Categoría de análisis..... | 47 |
| Esquema 3. Dimensiones que integran el contexto institucional local..... | 49 |

Líneas del tiempo

| | |
|--|----|
| Línea del tiempo 1. Normatividad internacional-nacional..... | 66 |
| Línea del tiempo 1.b. Normatividad internacional-nacional..... | 69 |
| Línea del tiempo 2. Normatividad local..... | 74 |
| Línea del tiempo 3. Asignación de presupuestos..... | 82 |

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo estudiar el proceso de institucionalización de la política municipal de atención de la violencia de género contra las mujeres en Ciudad Juárez y específicamente analizar el contexto institucional en el que se desarrolla para entender por qué el proceso de la política pública ha fracasado en solucionar el problema; esto tomando en cuenta el marco de la política nacional en el cual se inserta la política local. El periodo de estudio de nuestro trabajo comprende del 2007 al 2018, dando inicio con la aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que marca la pauta para la creación de la política nacional y establece las atribuciones de los municipios en la atención del problema. Sin embargo se revisan también los años previos para tener los antecedentes que nos permitan entender la trayectoria de la política.

Es así que nuestra pregunta de investigación es ¿por qué en Ciudad Juárez la política municipal de atención de la violencia de género contra las mujeres ha fracasado en solucionar el problema? Cuando hablamos de fracaso nos referimos sobre todo a la persistencia que el problema ha tenido en la ciudad (y el país como contexto general), especialmente visible en la manifestación más grave de violencia contra las mujeres y su impunidad, los feminicidios. Los datos acumulados sobre estos crímenes y otras expresiones de violencia de género (que más adelante se comparten) nos hacen pensar que estamos frente a lo que en política pública se denomina wicked problems: problemas endemoniados o persistentes dado lo complejo y difícil que se vuelve su solución e incluso mejora, situación que demanda análisis rigurosos sobre el curso que la política en cuestión ha seguido. Esta pregunta es contestada a partir de la hipótesis de que el contexto institucional local ha obstaculizado la eficacia del proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia de género contra las mujeres en Juárez, atentando contra los resultados de la política pública.

Después de casi tres décadas de la visibilización de este problema y que se hiciera tristemente notorio el caso de Juárez en el mundo entero, se hace imprescindible realizarnos varias preguntas ¿Qué se ha hecho? ¿Cómo ha sido el proceso de la política dentro del municipio en aras de la mejora deseada? ¿Cómo ha sido su implementación? ¿Cuáles son los retos institucionales frente al tema de la violencia de género contra las mujeres? , y ¿qué aprendizajes podemos seguir tomando del caso de Juárez, que ayuden a solucionar el problema en nuestro país?

Para lo anterior, este trabajo sigue la ruta de investigación del estudio de políticas públicas, específicamente bajo el enfoque de la macro y micro implementación de Berman (1978), quien establece un modelo sobre el proceso de la implementación de políticas nacionales hasta llegar al diseño y ejecución de políticas locales a partir de su institucionalización. Desde esta aproximación el punto de partida es aceptar que el proceso de implementación es clave y explicativo de los resultados de política. Obviamente esta aseveración parecería incompleta dado el reconocimiento de la política pública como un proceso complejo, sin embargo enfatizar en este nudo permite poner el lente en la ejecutoria de la política como criterio trascendental de impacto, y de ahí la relevancia de su análisis.

El supuesto teórico de partida de este enfoque plantea que la práctica política que sea implementada debe institucionalizarse para poder generar un flujo continuo de resultados, indicativos de un proceso eficaz o efectivo. Por lo tanto, de la teoría se entiende que el proceso de la institucionalización de la política de atención a la violencia contra las mujeres a nivel local puede provocar una resolución más efectiva del problema. Sin embargo, este proceso no se da de manera automática sino que está condicionado por su contexto institucional, entendido este a nivel micro como la estructura de la organización local que se conforma por una dimensión técnica y otra dimensión política, que en esta tesis exploramos.

La metodología que se utiliza es la de estudio de caso de políticas públicas, en donde se hace uso de diferentes técnicas de análisis cualitativo. Se emplea el análisis de contexto para entender las condiciones específicas de trayectoria que tiene la política (Martínez R. , 1995), y también se utiliza el análisis de narrativa, en donde las políticas públicas son consideradas como narraciones, historias, conjuntos de argumentos, que confluyen en los diversos escenarios para modificar conductas (Álvarez, 2016). Para esto se realiza una revisión de documentos normativos, notas periodísticas y se llevan a cabo entrevistas con la finalidad de reconstruir la trayectoria de la política a partir de la información proporcionada por expertos y actores clave dentro del caso de estudio (Corbetta, 2007).

Nuestro trabajo se desarrolla a través de cuatro capítulos en donde se da cuenta del proceso de investigación. En el capítulo I se habla del campo de las políticas públicas en el que se enmarca y explica nuestro enfoque analítico de la macro micro implementación y el proceso de institucionalización, desde el que se pretende dar respuesta a nuestras preguntas. Dentro del

capítulo II se desarrolla el tema de la violencia de género contra las mujeres como problema público complejo, se explica la situación general del país en la que se enmarca y enuncia el estado del problema en Juárez; así mismo encontramos el estado de la cuestión de nuestro trabajo en donde se describen los diferentes enfoques desde los que se ha estudiado el problema. Enseguida encontramos el capítulo III, donde se enuncia nuestro marco analítico y metodológico desde los estudios de caso de políticas públicas. Nuestros resultados son desarrollados dentro del capítulo IV, aquí explicamos lo que encontramos dentro del estudio del proceso de la implementación e institucionalización de la política en Juárez y el contexto institucional en el que se desarrolla. Por último tenemos las conclusiones y recomendaciones de políticas públicas que se realizan a partir de nuestra investigación, y que están orientadas a la solución del problema de la violencia de género contra las mujeres en Juárez pero que se desea puedan servir de lecciones para la atención del problema en todo el país.

Capítulo I.

El campo de las políticas públicas

En los años cincuenta surgen las ciencias de políticas con el objetivo de estudiar los procesos de decisión de las políticas públicas (Aguilar, 2010). El interés de este nuevo campo se da a partir de las preocupaciones por no poder resolver los problemas públicos, desde una perspectiva racional, científica y rigurosa. Es debido a la complejidad de estos problemas que Harold Laswell como su fundador en Estados Unidos, hace el primer uso formal de este concepto en *The Policy Sciences*, en 1951, planteando que la orientación hacia las políticas permitiría establecer una ciencia social unificadora en donde el abordaje multidisciplinario proporciona los conocimientos adecuados para el mejoramiento de las decisiones del gobierno y el diseño de políticas públicas (Lerner & Lasswell, 1951).

A partir de la integración de diversas disciplinas orientadas a la resolución de los problemas públicos este campo de estudio ha tomado mayor importancia dentro de las ciencias sociales, dedicándose a estudiar diversos aspectos relacionados con las políticas como lo son: los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado; el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos; y el impacto de estos programas. Algunas de sus preguntas principales han sido ¿Qué son las políticas públicas? y ¿Cómo podemos entender su surgimiento y evolución? Dentro de la definición de políticas públicas se encuentra que no hay un consenso definitivo, esto debido a los diferentes supuestos (muchas veces no explicativos) en los que se mueve cada enfoque y área de las ciencias de políticas (Méndez, 2010).

Desde América Latina y como uno de los autores más relevantes de habla hispana, Luis Aguilar (2010) define a las políticas públicas como un conjunto de acciones intencionales y causales, en tanto que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público; conjunto de acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas esto a partir de la interlocución entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales; y, un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Con otra connotación, las políticas públicas son definidas por Subirats, Knoepfel y Varone como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión los beneficiarios finales” (Subirats, Knoepfel & Varone, 2008, p. 36).

Dentro de estas definiciones podemos encontrar elementos coincidentes como ver a las políticas públicas como un conjunto de acciones dirigidas a solucionar problemas considerados como públicos, con la participación de actores del gobierno y la sociedad en el proceso de la política, y que éstas establecen patrones de comportamiento. La concepción de políticas públicas de la que partamos va a estar relacionada con la ruta de investigación en la que nos situemos. Dentro de las ciencias de políticas nos encontramos con dos rutas de conocimiento: el análisis de políticas (Policy analysis) y los estudios de políticas (Policy studies).

En el análisis de políticas se quiere saber cuál es la mejor alternativa de política de cara a la solución de un problema público, por lo tanto su finalidad es generar el conocimiento que permita tomar la mejor decisión en términos de costo-beneficio. Dentro de esta aproximación se establecen relaciones causales entre la política pública y sus impactos, esto plantea la función de la política como la variable independiente y sus resultados como la variable dependiente (Del Castillo, 2014). Por lo tanto, dentro de esta ruta el interés es sobre el conocimiento en el proceso de las políticas lo que corresponde a un análisis ex ante, esto quiere decir que éstas son el resultado de decisiones tomadas bajo criterios de efectividad con la finalidad de obtener los mejores resultados en la solución del problema.

Por otra parte, los estudios de políticas buscan producir la mejor información y conocimiento para comprender y explicar la lógica con que se tomaron las decisiones en torno a asuntos públicos, bajo contextos específicos y periodos de tiempo o temas determinados (Del Castillo, 2017); esto se trata de un análisis ex post en donde se reconstruyen las decisiones y trayectoria de una política. Es así que esta ruta de las ciencias de políticas se encarga del conocimiento del proceso de las políticas,

que comprende estudios sistemáticos de cómo se elaboran y se llevan a cabo los procesos de tomas de decisiones (Lasswell, 1971), en el cual interactúan los actores políticos y las políticas. A diferencia del análisis de políticas, en los policy studies se observa a las políticas públicas como variables dependientes en donde se estudia la variación de éstas como efecto de variables independientes como el contexto.

Como se mencionó el estudio de políticas tiene un enfoque procesal, en el cual se quiere desarrollar el conocimiento científico que permita explicar su proceso de formación y ejecución. Lasswell (1956) es el primero en plantear el proceso de decisión en siete diferentes etapas: i) inteligencia, en esta etapa se deben de recopilar, evaluar y filtrar información en la toma de decisiones; ii) promoción, aquí se plantean las diferentes alternativas de políticas; iii) prescripción, se difunden las reglas; iv) invocación, en este punto se explica claramente a la población lo que exigen los organismos de reglamentación; v) aplicación, es análisis del proceso de implementación de las reglas; vi) terminación, cuando la política ya se ha adoptado e implementado; y vii) evaluación, una vez terminada la política se analizan los fracasos y éxitos. Desde esta primera concepción del proceso de las políticas se encuentra señalada la etapa de la implementación como una parte del proceso que debe de ser estudiada, esto con la finalidad de generar el conocimiento científico que permita entender la lógica decisional.

Esta primera propuesta es retomada por otros autores, quienes con el paso del tiempo y el desarrollo del campo han perfeccionado el modelo a partir de las preguntas a responder, los procesos políticos y técnicos involucrados, la información requerida, los actores que participan y las aproximaciones metodológicas (Martín, Dufour, Martín & Amaya, 2013). Debido a que el proceso de la política pública no es lineal sino que este puede “constituirse por eventos no sucesivos e inseparables” (Ejea, 2008, p.13) se han creado modelos que ayudan a organizar las decisiones y procedimientos que dan forma a la política; estos modelos cíclicos han tratado de clasificar el proceso de la política en etapas que permitan su análisis. Un ejemplo es el ciclo de la política planteado por Luis Aguilar; éste consta de siete etapas: la formación de la agenda, la definición del problema público, la formulación de la política, la decisión o selección entre opciones, la comunicación de la política, la implementación de la política y la evaluación de la política (Aguilar, 2010). Si bien este proceso no siempre se da de forma ordenada, e incluso algunas de las etapas planteadas pueden no presentarse tal cual, la representación del ciclo es una herramienta que

permite estudiar el proceso de políticas de forma ordenada o situarnos en una fase específica a partir de las preguntas que queremos contestar dentro de nuestra investigación.

Dentro de este modelo encontramos de nuevo la implementación como una de las etapas finales del ciclo sin embargo esto no significa que aquí termine el proceso de la política, como Parsons (2007) parafrasea: "...la implementación es la continuación de la formulación de las políticas públicas por otros medios" (p.482). Esto significa que no es automática sino que se desarrolla bajo contextos políticos y organizacionales que determinan su éxito, por lo tanto esta etapa es decisiva ya que como menciona Aguilar (2010): "Muchos de los defectos de la política se ubican en la fase posdecisional de su operación y gestión" (p.49). Es precisamente por la importancia de la implementación dentro del éxito o fracaso de la política que esta investigación se ubica en esta etapa del ciclo, la cual será desarrollada más adelante.

I.1. Políticas públicas en Estados Descentralizados

Para una mejor comprensión del proceso de las políticas públicas es importante analizar los rasgos del Estado y su funcionamiento. Se asume que el marco político en el que se desarrolla el proceso de formulación e implementación de las políticas determinara el curso de la política misma. Será la naturaleza del Estado la que dé forma a los arreglos político-institucionales, entendidos como la interacción entre reglas y actores (Del Castillo, 2014), que pueden permitir u obstaculizar la puesta en marcha de acciones para solucionar problemas públicos.

Desde esta concepción podemos retomar los enfoques institucionalistas, los cuales resaltan la importancia de situar a las políticas públicas en los contextos de las instituciones. Dentro de este enfoque encontramos un marco de análisis que es el institucionalismo político, el cual tiene su origen en las teorías de las relaciones Estado-sociedad. Este marco implica analizar cómo el contexto institucional moldea el proceso de las políticas tomando en cuenta que estas instituciones no están aisladas de la relación más amplia que tiene el Estado con la sociedad (Parsons, 2007).

Dentro de esta relación el concepto de Estado ha variado con el tiempo, una definición es la de O'Donnell (1993) que dice: "es un agregado burocrático y un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada" (p.64). En donde Abal Medina (2012) menciona que "tiene por objeto garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones a las que podemos englobar bajo el

concepto de matriz político-social, indicando con éste a las capacidades diferenciales que tienen los distintos actores y grupos sociales para la realización de sus intereses” (p. 36).

Sin embargo en cualquiera de estas definiciones no podemos hablar de un solo tipo de Estado, sus características varían de acuerdo al régimen político en que nos encontremos. Se puede decir que históricamente han existido dos grandes tipos: el estado autocrático y el estado liberal-democrático, es en este segundo en el que nos situaremos entendiéndolo como aquel donde el poder proviene de los individuos que habitan el territorio, gozan de libertad, colectivamente eligen a sus titulares, la ley garantiza sus derechos de propiedad individuales y son ciudadanos miembros del Estado (Bazúa, 2010).

En este caso el régimen hace una mediación entre la relación Estado y sociedad, y es precisamente bajo este régimen que las ciencias de políticas emergieron y han evolucionado. Enrique Cabrero (2000) expone la importancia de analizar los supuestos democráticos en los que se ha desarrollado este campo de estudio en un contexto como el mexicano, el cual presenta una realidad diferente al modelo democrático planteado por la escuela de políticas públicas.

Uno de los supuestos democráticos es la existencia de un sistema abierto de toma de decisiones con la posibilidad de flujos de información de abajo hacia arriba, lo que requiere de un aparato gubernamental permeable a la opinión pública y demandas ciudadanas. Para Cabrero (2000) en el caso de México, que emana de una tradición autoritaria, nos topamos con una débil tradición participativa en donde el centralismo y el clientelismo han establecido en su mayoría un sistema cerrado en el que sólo algunos participan en la toma de decisiones. A más de dos décadas de lo que Wolddenberg (2012) denomina el inicio del “proceso de transición democrática” continúa la impermeabilidad de las estructuras de gobierno por lo que no se puede ver el cumplimiento de los supuestos del estado liberal-democrático en el país (Cabrero, 2000).

Sin embargo partiendo del supuesto, un régimen democrático presumirá por su concepción una mayor cantidad de actores que participan dentro de los procesos decisionales de las políticas públicas, y la forma en la que se concentra o dispersa el poder de decisión entre estos actores puede variar. Esta distribución puede ser vertical u horizontal, como distribución vertical encontramos el unitarismo y el federalismo (Martín et al., 2013).

Otra distinción que se realiza de los estados tiene que ver con la organización y dinámica nacional y subnacional del ejercicio del gobierno. Es así que encontramos al Estado unitario, en donde hay una centralización del poder, éste presenta a su vez variaciones internas, la totalidad de sus atributos y funciones pertenecen a un titular que es la persona jurídica estatal, y todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo poder. Su característica es que “el poder es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales, (...), la organización política es única por que consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales” (Ferrando, 1978, p.4).

Por otro lado, Riker (1975) señala que el federalismo es la existencia de gobiernos regionales que poseen autoridad para tomar decisiones finales sobre ciertas áreas de políticas públicas, esto significa que gobiernos federales comparten poder con los gobiernos subnacionales lo que se encuentra establecido constitucionalmente. En esta modalidad (que a su vez tiene variaciones internas) se puede describir a México.

La política de descentralización implica la redistribución desde el Estado central de competencias y recursos hacia las instancias político-administrativas subnacionales, principalmente los municipios. Por lo cual Alejandra Massolo (2013) señala que bajo el principio de proximidad los municipios son la instancia de gobierno más cercana a las necesidades y demandas de la población, y se supone que conocen mejor los problemas y potencialidades de sus territorios por lo que se encuentran en mejor posición para implementar las políticas. Lo planteado por la autora reconoce que no hay una uniformidad de condiciones a lo largo del territorio mexicano, sino que cada municipio se desarrolla bajo su propia realidad, es entonces que como instancia de gobierno se encuentran en una posición estratégica no sólo para implementar las políticas nacionales sino para diseñar e implementar sus propias políticas.

La descentralización legislativa de poder implica la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en el diseño, aprobación e implementación de políticas públicas, sin embargo, muchas políticas requieren la participación coordinada de diferentes niveles de gobierno durante el proceso de las políticas públicas (Martín et al., 2013).

En México el sistema federal se adopta por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1824 estableciendo en su artículo 4to “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, desde entonces este sistema se

mantiene como uno de los principios fundamentales del constitucionalismo mexicano. Esto sirvió para “crear unidades descentralizadas dentro un país con tradiciones fuertemente centralistas” (Carbonell, 2002, p.380). Con el proceso de descentralización que se presenta en el país durante los noventa se plantea la redistribución de las competencias entre los tres niveles de gobierno, destacando la importancia del fortalecimiento municipal por lo que se ampliaron sus facultades, se establecieron sus obligaciones y buscó fortalecer las finanzas de los gobiernos locales (Cabrero, 2010). Es precisamente bajo estos rasgos del Estado Mexicano que se analiza el desarrollo del proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia contra las mujeres en nuestro caso de estudio.

I.2. Enfoque de la macro-micro implementación de políticas públicas

Durante los inicios del enfoque de políticas públicas la etapa de implementación fue una gran ausente en las discusiones académicas. Este proceso era considerado como un problema de capacidad administrativa o de dificultades y técnicas de gestión empleada. Si bien dentro del ciclo de políticas esta fase es operativa también es la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes. No dar importancia al juego entre lo técnico y lo político es no considerar que la implementación es la determinante definitiva del resultado de una decisión (Villareal, 2013)

Dentro de los autores clásicos de la implementación encontramos a Pressman y Wildavsky (1973) que definen esta etapa como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas, en donde éstas deben estar claramente definidas y entenderse perfectamente, los recursos deben de estar disponibles, la secuencia de órdenes debe de ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y el sistema debe de ser capaz de comunicar efectivamente a los individuos y las organizaciones que participan en las tareas que se realizan. Dentro de esta definición no sólo se habla de la implementación como un vínculo entre actividades y objetivos sino que establece una relación de estos con los actores que participan dentro del proceso y las organizaciones.

Dentro de los estudios de la implementación se han planteado diferentes aproximaciones, uno de estos enfoques es el de macro y micro implementación propuesto por Berman (1978). La importancia de éste es la visión de una política local que es implementada dentro del marco de una

política nacional, pero que presenta sus propios retos en el marco de su contexto institucional. Esto marca la importancia de este autor dentro del desarrollo de nuestra investigación.

Para Berman, (1978), el análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones realizadas por la autoridad conducen efectivamente, o no, a los resultados deseados, en donde su problema no sólo se debe a su diseño sino también es resultado de la relación que las políticas tengan con su entorno institucional y su contexto social.

Dentro de este análisis hay que identificar los problemas que aparecen durante la implementación, partiendo de la idea de que el proceso no se da de forma automática. Este análisis presenta dos relaciones, la validez técnica, en donde el programa implementado conduce a determinados resultados; y la eficiencia de la implementación en donde una opción política conduce a la implementación de un programa particular, y esto depende de la interacción entre la opción política y su contexto institucional.

En este marco podemos entender la complejidad que Berman (1978) explica en el estudio de la macro y micro implementación, en donde plantea que la dificultad en la implementación de políticas nacionales se debe a que son implementadas por organizaciones locales que tienen relativa autonomía respecto del control federal o estatal y presentan sus propios problemas de implementación. Es así como Berman habla de dos tipos de problemas en la implementación de estas políticas o programas, primero, los gobiernos federales deben de lograr que sus políticas tengan influencia hasta el nivel de las organizaciones locales prestadoras de servicios para conseguir que estas actúen de acuerdo a sus objetivos, éste es el problema de la macro implementación; y segundo, en atención a las acciones a nivel federal las organizaciones locales deberán diseñar y ejecutar sus propias políticas internas lo que corresponde al problema de la micro implementación. Es precisamente a partir de estas concepciones que se desarrolla la presente investigación.

La micro implementación de una política federal generalmente significa la necesidad de cambios organizacionales a nivel local, por lo que se propone que la micro implementación efectiva se caracteriza por la adaptación mutua entre el proyecto y el contexto organizacional. El proceso de adaptación conllevan diversas decisiones tomadas a lo largo del proceso por diferentes actores locales, esta secuencia de decisiones describe la ruta de la micro implementación. La adaptación

de las políticas durante la implementación obedece a diferentes aspectos, uno de los principales es a los ajustes de orden burocrático y político durante el proceso (Berman, 1978).

Dentro de la micro implementación se distinguen tres fases, la primera es la de movilización, en donde los funcionarios de las organizaciones locales toman las decisiones en torno a la adopción del proyecto y planean su ejecución; la implementación, donde estos planes son puestos en funcionamiento por los prestadores directos de los servicios y por último, la institucionalización; estas fases no se presentan en un orden estricto sino que éste puede variar. Se dice que la práctica que sea implementada no puede generar un flujo continuo de resultados, a menos que se convierta en una operación rutinaria del sistema local de prestación de servicios, es decir, que se institucionalice. Se menciona también dentro de la teoría que en ocasiones el proceso de institucionalización es un proceso colateral de la implementación, sin embargo ésta no garantiza su existencia. (Berman, 1978). Esto establece entonces el proceso de la institucionalización como elemental para la obtención de los resultados deseados en nuestras políticas, y por lo tanto es la fase de la implementación en la que este trabajo se desarrolla.

I.2.1. Procesos de institucionalización de las políticas públicas

Las actividades desarrolladas por el Estado han ido cambiando y con ello el impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos. Estado y ciudadanía con el tiempo y de acuerdo a la diversidad de contextos es un vínculo que ha sufrido crecientes variaciones. Bajo el prisma de una visión proteccionista (y no tanto liberal), desde hace años se ha fortalecido el consenso sobre la necesidad de la intervención estatal a través de políticas públicas para asegurar el bienestar social y la protección a los derechos humanos. Sin embargo no todos los problemas públicos han recibido la misma atención, muchos de ellos están sujetos a coyunturas políticas mientras que existen sectores como los relacionados a la educación, la salud, o incluso la justicia que cuentan con políticas institucionalizadas, al ser considerados problemas públicos de máxima prioridad.

La institucionalización se define como “aquella dinámica o proceso en el que intervienen aspectos formales-normativos e informales-rutinizados e instituyentes, que permiten la estructuración de un sistema de valores o conductas al interior de una institución política” (González, 2010, p.12), éste es uno de los conceptos fundamentales dentro del estudio nuestra política pública. Para Berman (1978) las acciones de una política implementada podrían tener muy poca vida a menos de que los

funcionarios emprendan las acciones adecuadas para institucionalizarla, es decir, para lograr que pase a formar parte de los procedimientos normales de operación de una organización. Otra definición de institucionalización es planteada por Guadarrama (2010) como un proceso evolutivo de cambio y adaptación al medio ambiente y de sedimentación de las transformaciones, a través del cual se conforman nuevas prácticas.

Por su parte Braun y Vélez proponen como características de una política social institucionalizada:

i. La existencia de una estrategia de largo plazo, es decir, que se sostiene a lo largo del tiempo, y que no cambia su esencia frente a cambios de gobierno, crisis políticas, entre otras cosas, lo que no significa que sea rígida e invariante; ii. La continuidad de actores, esto se refiere a la continuidad institucional de los actores clave dentro de la estrategia social; iii. Existencia de espacios de coordinación entre distintos actores gubernamentales encargados de ejecutar la política social, actores de distintos niveles de gobierno, distintas agencias y ministerios; iv. El desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos encargados de las distintas etapas de la política social; v. Existencia de mecanismos de recolección y análisis de información confiable que permita evaluar el avance de estrategias y mejorar los programas; y v. La participación de actores sociales que consoliden la continuidad de los programas (Braun & Vélez, 2004).

Dentro del análisis de la institucionalidad, Eisenstadt (1979) considera tres aspectos principales de las instituciones: las pautas que son reguladas por medio de éstas se refieren a problemas perennes y esenciales a toda sociedad, las instituciones suponen la regulación de la conducta de los individuos en una sociedad según pautas definidas, continuas y organizadas, y la regulación es mantenida por medio de normas y sanciones que están legitimadas. Así mismo, menciona que no sólo se puede hablar de las instituciones como entidades definidas, constantes e independientes, sino que también se puede hablar del proceso de institucionalización el cual considera como “un proceso de cristalización continua de variados tipos de normas, de organizaciones y esquemas reguladores de los procedimientos”(Eisenstadt, 1979, p.542), y se refiere a las actividades institucionales, en el marco de la política, como el control de la movilización de recursos para realizar objetivos y a la articulación y fijación de ciertas metas para la colectividad.

El proceso de institucionalización se desarrolla de manera gradual. En éste intervienen factores como el contexto o la configuración de estructuras político-administrativas, lo que genera que el proceso avance a distintos ritmos para cada sector o problema público (Szekely, 2010). La

relevancia del análisis en contexto está planteada desde la misma fundación de este campo de estudios por Lasswell (1971). Los problemas que se atienden responden a procesos políticos, sociales o económicos específicos y cada contexto proporciona una dinámica diferente a las políticas afectando sus procesos y trayectoria.

Como se ha mencionado anteriormente los estudios de políticas buscan conocer el proceso decisional de las políticas públicas bajo contextos específicos, esto debido a que la complejidad de los problemas públicos hace indispensable establecer espacios territoriales y temporales para comprender la interacción de los sistemas y subsistemas de la política pública, entendidos estos como una red de elementos que se combinan e interactúan para producir conocimiento sistemático. Desde esta perspectiva vemos al contexto de las políticas como la variable independiente, en donde se quiere ver el cambio de las políticas en función de su contexto (Del Castillo, 2014). De este razonamiento podemos decir que el contexto institucional de la política pública impacta directamente en la institucionalización de la política.

Por lo tanto, al analizar la institucionalización de la política durante la micro implementación es necesario tomar en cuenta el contexto en el cual se lleva a cabo, esto para ver cómo influye e identificar las situaciones que facilitan u obstaculizan el proceso. Como hemos dicho la implementación de las políticas públicas no se dan de manera automática, ésta es el resultado de decisiones que se ven afectadas por su entorno. Entonces al ser considerado como una variable de análisis debemos de abordar el contexto de manera cuidadosa como una realidad altamente compleja, en donde éste cubre diferentes dimensiones espacio-temporal, cultural, socio-político y económico, en las cuales se ejecutan las políticas públicas (Valentin, 2018).

Dentro de la teoría de Berman (1978) encontramos que los procesos de la macro y micro implementación presentan diferencias esenciales que se originan a partir de lo distinto que son sus contextos institucionales. En la macro implementación el contexto institucional abarca todo un sector de la política desde los niveles federales hasta los locales, lo que corresponde a la macro estructura, y está compuesto por diferentes gobiernos, instituciones, sistemas locales, unidades burocráticas, grupos y actores que interactúan entre sí; lo que es considerado como un federalismo cooperativo.

Dentro de este marco amplio encontramos que en la micro implementación el contexto institucional se refiere a estructura de la organización local, en la cual se lleva a cabo el proceso de diseño e

implementación de las políticas y/o programas. El autor plantea que la ruta que sigue el proceso micro depende de su interacción con el contexto, por lo tanto antes de describir el proceso de institucionalización es necesario tomar en consideración el trasfondo de la organización local en el que se desarrolla.

Bajo la mirada de los teóricos de la organización encontramos diversas teorías sobre las organizaciones. Partiendo de una definición básica planteada por Cincundez (2009) se dice que: “una organización es un conjunto de personas que trabajan juntas en el marco de una estructura preconcebida para conseguir objetivos previamente establecidos” (p.2), por lo que algunas características esenciales son su orientación al logro, es una entidad social formada por un conjunto de personas, cuenta con una estructura, su funcionamiento está sometido a normas y operan en un entorno en el cual interactúan. Sin embargo, como menciona Cincundez (2009), también es cierto que las organizaciones públicas actúan en contextos diferentes a las privadas, lo que condiciona su estructura, su actuación, sus procesos y les confieren características diferentes, por ejemplo, las organizaciones públicas normalmente persiguen objetivos múltiples, de formalización y tienen más presión en cuanto a la transparencia en su funcionamiento.

Como se observa las realidades de las organizaciones públicas son complejas (Ramió, 1999), es entonces que para entenderlas es necesario estudiar sus dimensiones. Alvarado (2019) plantea la existencia de las dimensiones socio-técnica y político-cultural, las cuales a su vez están integradas por diferentes factores.

La dimensión socio-técnica agrupa los elementos básicos que poseen cualquier organización, el entorno, los objetivos, la estructura administrativa, los recursos y los procesos administrativos (Ramió, 1999). La parte técnica de esta dimensión involucra el flujo de trabajo, la toma de decisiones y los medios empleados para realizar las actividades requeridas por tarea; dentro de esta encontramos los recursos financieros y la estructura administrativa.

Los recursos financieros son recursos económicos que permiten desarrollar sus actividades, siendo un elemento primordial para lograr los fines y objetivos de la organización pública (Urrea & Chica, 2008). Dentro de la implementación efectiva de las políticas públicas se requiere de una asignación de un presupuesto suficiente para cumplir con sus objetivos y que estos sean sostenibles con el tiempo (Cetrángolo, Curcio, & Goldschmit, 2014). Por lo tanto si la organización pública no cuenta con recursos financieros suficientes no será posible que se atiendan todas las necesidades de la

población, impidiendo la implementación de políticas públicas o en su caso limitando su efectividad.

Por otro lado las estructuras administrativas se refieren al esquema formal que representa las relaciones, comunicaciones, procesos decisorios, los procedimientos que articulan a las personas, unidades, así como los recursos orientados al logro de los objetivos (Alvarado, 2019). Estas estructuras pueden presentar problemas que van desde tener una excesiva longitud vertical, que se relaciona a la lentitud y rigidez en la gestión de políticas, programas y servicios; o por otro lado puede presentar una abundante fragmentación horizontal, que dificulta la implementación de programas integrados (Ramió, 1999).

La segunda dimensión es la político-cultural, la cual “representa la forma novedosa de analizar las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de tomas de decisiones” (Ramió, 1999, p.3). Dentro de la parte política podemos hablar de grupos que movilizan recursos significativos para cambiar, controlar o utilizar la gran multiplicidad de resultados que se dan en las organizaciones (Rodríguez, 1992); lo que puede generar conflicto entre estos. Dentro de estos actores podemos encontrar los internos, que pueden ser sus miembros, grupos de trabajo o las unidades de la organización, también se encuentran los actores externos pueden ser grupos de presión; estos actores pueden demandar atención, recursos o productos, o afectar o ser afectado por las actividades de la organización (Arellano, 2013).

Capítulo II.

Violencia de género contra las mujeres como problema público complejo

La violencia de género contra las mujeres es un grave problema en el mundo. Datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2017) señalan que alrededor de una de cada tres mujeres han sufrido violencia física y/o sexual de pareja o violencia sexual por terceros en algún momento de su vida. Los rasgos de este problema nos llevan a pensar en la violencia contra las mujeres como un problema maldito (wicked problem), término empleado en el campo de las políticas públicas para aquellos problemas que debido a su complejidad y naturaleza son difíciles de abordar. Brugué, Canal y Paya (2015) plantean que “los problemas son malditos precisamente por su irreductible complejidad, por la imposibilidad de aplicarles recetas simplificadoras que los hagan más manejables para las administraciones públicas” (p.87).

Rittel y Webber (1973) establecen una serie de características propias de los problemas malditos, y las cuales podemos ver reflejadas en el fenómeno de la violencia contra las mujeres. Primero, no existe una formulación definitiva del problema lo que se refleja en las diferentes teorías explicativas de la violencia contra las mujeres y por lo tanto sus diferentes definiciones. Otra característica es que no existe una regla única para atender o manejar el problema, ya que esta violencia es entendida a partir del contexto en el que nos encontramos por lo tanto no hay soluciones verdaderas o falsas, sino buenas o malas formas de atender el problema.

Los problemas malditos como en el de la violencia contra las mujeres no tienen una prueba inmediata y definitiva de solución. Hunden sus raíces en lo estructural, tienen a persistir y son poco susceptibles a ser transformados de forma inmediata. Su mejora o solución conllevan largos y complejos procesos de ajuste y aprendizajes de política pública. No obstante lo anterior, maldito o difícil no debe entenderse como un imposible.

La cantidad de estudios sobre violencia de género contra las mujeres ha aumentado drásticamente en los últimos años, sobre todo aquellos que investigan sus causas y efectos. También han proliferado sus análisis desde las políticas públicas toda vez que el fenómeno de la violencia se ha considerado un asunto de interés público. Dichas investigaciones y la constitución de nuevas teorías han generado múltiples definiciones de la violencia de género contra las mujeres. La importancia de las definiciones está en los efectos que tienen en las técnicas de investigación, las políticas, y en

la vida de muchas personas. Éstas son utilizadas políticamente como herramientas en las luchas sociales, sobre todo por los movimientos feministas que buscan la atención y solución del problema (DeKeseredy & Schwartz, 2011). En 1993 la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) definió la violencia contra las mujeres como todo acto de violencia basada en la pertenencia al sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la vida privada (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género[CEAMEG], 2010).

En América Latina podemos hablar del reconocimiento de la violencia de género contra las mujeres como problema público formal a partir de la adopción de la Convención de Belem Do Para en 1994, en donde se reconoce que ésta se presenta en el ámbito público y privado y que los Estados deben de tomar medidas para prevenirla, atenderla y erradicarla. Dentro de la Convención en su artículo 1 se define la violencia contra la mujer como “...cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (OEA, 1994, p.1); esta definición ha sido utilizada por los países miembros para desarrollar sus propios conceptos dentro de las normas destinadas a la atención de este problema.

En México, Marcela Lagarde, quien ha significado un parteaguas comprensivo sobre el tema, define la violencia de género como aquella que se ejerce sobre las mujeres por el hecho de ser mujeres. Esta violencia sintetiza las formas de violencia sexista, misógina, clasista, etaria, racista, ideológica y religiosa, identitaria y política (Lagarde, 2006). Por su parte, dentro de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su Artículo 5 se define la violencia contra las mujeres como: “Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público” (p.2).

Definir la violencia contra las mujeres es un tema de mucho debate ya que esto implica establecer los principales determinantes. Entender la violencia contra las mujeres es de suma importancia, ya que el problema se definirá y atenderá a partir de cómo sea comprendido. Como se menciona en la literatura de *problem definition*, a partir de la definición del problema se estructurarán y

establecerán las decisiones posteriores de la política con la finalidad de solucionar el problema público.

Actualmente existen diferentes disciplinas y modelos que explican la generación, causas y desarrollo de la violencia contra las mujeres, como se muestra en la tabla 1. Estos ofrecen distintas perspectivas que vinculan factores estructurales, culturales y sociales, entre otros (políticos, subjetivos, económicos). Estos modelos son multicausales y tienen como característica considerar que este es un problema complejo que sólo puede explicarse a partir de factores individuales, sociales y del contexto (Llorens, 2014).

Tabla 1. Teorías y modelos explicativos de la violencia contra las mujeres

| Teoría/Modelo | Postulado | Autores |
|-----------------------|---|--|
| Biológica | La violencia es la respuesta de supervivencia de un individuo a su medio ambiente. La violencia que ejercen los hombres contra las mujeres es parte de una conducta biológica, ya que su agresividad ha sido desarrollada en la búsqueda de supervivencia. | Antonio Ramírez (2000), Alencar-Rodríguez & Cantera (2012) |
| Generacional | Trata de ver y explicar los mecanismos de transmisión de violencia entre generaciones lo que es muy importante para hacer campañas y formular políticas de prevención. Sostienen que existen características individuales que constituyen un factor de riesgo para que se ejerza la violencia contra las mujeres, por lo que el estudio del pasado de los agresores es importante para determinar estos factores de riesgo. | Salas (2005), Dutton y Golant (1997), Alencar-Rodríguez & Cantera (2012) |
| Sistémica | Aporta una visión holística del problema, en donde la familia es un sistema adaptativo y considera los sucesos como un todo o como sistemáticos, es decir, cada persona es parte de un sistema de acción y reacción. | Llorens Aguado (2014) |
| Perspectiva de Género | Explica las violencias contra las mujeres a partir del modelo patriarcal, se preocupa del análisis de las cuestiones culturales y sociales, concibiendo la violencia masculina contra las mujeres como un abuso de poder en una estructura social que favorece que los hombres agredan a las mujeres. | Cantera (2007), Marcela Lagarde (1999). |
| Modelo ecológico | Se propone que se visualice una interrelación de factores a partir de círculos concéntricos, los cuales se denominan nivel individual, microsistema, exosistema y macrosistema. Es utilizado por organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y la Asociación de Psicología Americana. | Alencar-Rodríguez & Cantera (2012) |

Fuente: Elaboración propia.

Es bajo los ojos de los estudios de género que las feministas han planteado los principales esfuerzos en materia de políticas públicas para solucionar el problema de la violencia de género contra las mujeres. Incháustegui (1999) menciona que la perspectiva de género en políticas públicas introduciría la cuestión de la equidad entre los sexos en los mecanismos institucionales que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de cargas sociales. Por lo tanto este enfoque tiene el propósito de “hacer de las políticas públicas en general políticas de igualdad que tengan un efecto transformador en las relaciones de género” (García Prince, 2003, p.41).

Situarnos en la concepción de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de género expone aún más la complejidad del problema ya que se considera esta violencia como “un fenómeno social enmarcado por la constitución de las identidades y las desigualdades de género” (Otero, 2009, p. 108). Estas desigualdades han sido históricamente justificadas por una cuestión biológica tratando de plantearlas como naturales, reproduciendo las condiciones que omiten y coadyuvan a la opresión de las mujeres. Por lo tanto la importancia de la perspectiva de género es tratar de exponer la realidad en las relaciones de poder de hombres y mujeres que genera condiciones miseria e injusticia para ellas con la finalidad de modificarla (Lagarde, 1996).

Los estudios que se han realizado desde el feminismo consideran que esta violencia ha sido naturalizada por siglos por lo que se encuentra inserta en las formas de organización y las relaciones sociales, logrando insertarse en los valores imperantes, en las instituciones de la sociedad civil y en los aparatos jurídicos de Estado (Otero, 2009). Esto ha ocasionado que se vea devaluado el papel de las mujeres en la sociedad, que se den significados negativos a aquello atribuido como femenino y que se excluya a las mujeres de la participación en los espacios de poder.

Como se ha abordado en las diferentes teorías presentadas, la violencia contra las mujeres es multicausal en el cual intervienen diferentes factores culturales, sociales, económicos, entre otros, por lo cual podemos señalar como última característica que se puede considerar como un síntoma de otro problema.

Se puede suponer que sin la comprensión de la naturaleza y características la violencia contra las mujeres, entendida como un problema maldito, es difícil avanzar hacia la solución del problema público (Del Castillo, 2014).

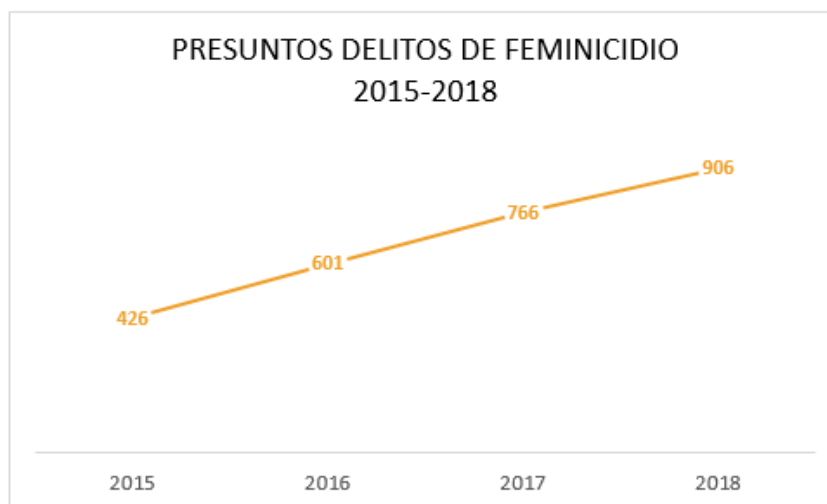
II.1. Situación del problema en México

De acuerdo a un informe de ONU Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México es uno de los países donde se presenta mayor violencia hacia las mujeres en América Latina (ONU Mujeres, 2017).

Los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares muestran que para el 2016 dos terceras partes (66.1%) de las mujeres de 15 años y más señalaron que han sufrido por lo menos un incidente de violencia de género a lo largo de su vida. Esto supone un aumento en comparación con los resultados de la encuesta en el 2011 en el cual 62.8% señalaron haber sufrido violencia. De estas mujeres, el 49% sufrió violencia emocional, el 41.3% violencia sexual, el 34% violencia física y el 29% violencia económica, patrimonial o discriminación en el trabajo. Del total de mujeres de 15 años y más el 38.7% señala haber sido agredida en el espacio público (la calle, mercado, transporte, etc.) y el 34.4% haber sufrido tocamientos, agresiones físicas, frases ofensivas de carácter sexual insinuaciones, obligaciones de mirar o realizar actos sexuales. Entre los estados que se encuentran por arriba de la media nacional sobresalen el Estado de México (75.3%), Jalisco 74.1%), Aguascalientes (73.3%), Querétaro (71.2%), Chihuahua (68.8%) y la Ciudad de México (79.8%) (ENDIREH, 2016).

La expresión más grave de la violencia de género contra las mujeres es el feminicidio, el cual es definido por Julia Monárrez (2000) como una progresión de actos violentos que deriva en la muerte de las mujeres. Al observar los datos del 2015 al 2018 reportados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) nos damos cuenta que este delito ha ido aumentando de un año a otro en el país. Las cifras reportadas pasaron de 426 feminicidios reportados para el 2015 a 906 durante el 2018 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2019). Como se puede observar en la gráfica 1 los feminicidios han ido en aumento a nivel nacional.

Gráfica 1



Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública 2019.

Con el aumento de los feminicidios a través de los años también se ha incrementado la desaparición de mujeres, éste crecimiento en México responde al aumento de la violencia en el país y el fortalecimiento de las bandas que se dedican a la trata de personas (Arista, 2020). El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) reporta que para abril de 2018 se contaba con un registro de 9,327 mujeres desaparecidas en México (SESNSP, 2018). Para el periodo comprendido del 1 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019 el RNPED presenta una cifra de 1277 mujeres no localizadas; de las cuales el 70% se concentran en 5 entidades federativas: Jalisco, Puebla, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua (Comisión Nacional de Búsqueda[CNB], 2020).

Dentro de la Ley General de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se encuentra establecida la Alerta de Violencia de Género (AVG) contra las Mujeres, ésta es un mecanismo que busca enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio, ya sea municipio o entidad federativa, en donde se establezca esta alerta. Esta declaratoria significa que dentro de este espacio “los delitos de orden común contra la libertad, integridad y seguridad de las mujeres, perturban la paz social en un territorio determinado” (Lagunes, 2018, p.14). Actualmente el 56% del territorio nacional se encuentra formalmente declarado en Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, estos son 18 de los 32 estados del país, 3 estados más se encuentran en espera de una resolución y nueve estados más que solicitaron la declaratoria les fue negada (Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio[OCNF] 2019). Actualmente, el Chihuahua no cuenta con la declaratoria de AVG,

esto a pesar de la persistencia de los feminicidios en el estado. Como se observa en los datos este fenómeno se presenta a lo largo del país, sin embargo hay algunos municipios donde se ha presentado con mayor persistencia y magnitud (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [CESOP], 2018). Un ejemplo de estos municipios son Cd. Juárez, Chihuahua, Culiacán, Acapulco, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Xalapa entre otros.

Para el 2015 se estima que el costo de la violencia contra las mujeres equivalió al 1.4% del PIB en México, lo que corresponde a los gastos que realizaron las mujeres que vivieron violencia por parte de su pareja los últimos 12 meses, los ingresos que dejaron de percibir los hogares de las mujeres víctimas de feminicidios registrados en el año 2013, y a los programas públicos dirigidos a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, entre otras cosas (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres[CONAVIM], 2016).

El informe sobre los avances en el abordaje institucional de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (2016) muestra la situación en la que se encuentra México, esto en cuanto a la implementación de planes nacionales y políticas públicas. Los resultados señalan que el país cuenta con leyes de segunda generación (estas son leyes integrales que tipifican diversas expresiones de la violencia contra las mujeres), leyes para la sanción del feminicidio, políticas y planes de acción específicos para la erradicación de la violencia contra las mujeres y programas operativos, mecanismos institucionales de adelanto de la mujer con articulación interinstitucional para la formulación e implementación de las políticas y/o planes para abordar la violencia contra las mujeres en los cuales se plantea el fortalecimiento de la institucionalidad de género. Además, se realiza el monitoreo de sus políticas, un ejemplo es el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018, que prevé un método de evaluación diseñado para el seguimiento de los indicadores de cumplimiento y avance por cada objetivo, estrategia y línea de acción específica, mismas que dependiendo de su naturaleza tienen una periodicidad definida (ONU Mujeres, 2017).

Este informe nos deja como cuestionamiento cómo es que a pesar de contar con todas estas normas, y mecanismos institucionales, la implementación de los programas nacionales y las políticas públicas para abordar el problema de la violencia contra las mujeres no están logrando que el problema disminuya.

Un diagnóstico realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres, para mostrar los resultados de las estrategias implementadas por las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el año 2010, encuentra que a pesar que la ley plantea la necesidad de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno dentro de los casos analizados no se tomaron en cuenta a los actores locales para la elaboración de estrategias, lo que lleva a la necesidad de fortalecer las Instancias de la Mujer a nivel Municipal debido a la desarticulación que hay con sus homólogos a nivel estatal. Por lo tanto, se planteaba como uno de los mayores retos la institucionalización de la política de atención de la violencia a nivel municipal (Herrera et al., 2010).

A nueve años del anterior diagnóstico, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres realizó un diagnóstico estructural en el 2018 sobre el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres. Algunos de los resultados que se encuentran son que dentro del sistema no está contemplada la participación de organismos de derechos humanos, la sociedad civil organizada ni los municipios o una instancia que los represente. Sólo el 8.8% de los gobiernos locales, 24 entidades federativas y 195 municipios, han incorporado la perspectiva de género en los instrumentos de planeación para aplicar la política en materia de igualdad entre hombre y mujeres. En cuestión a la Alerta de Violencia de Género, la mayoría de los municipios no cuentan con las condiciones para dar respuesta expedita y apropiada, no hay protocolos, no están organizados y no tienen recursos. De esto se concluye que la ausencia del reforzamiento en los municipios como la instancia de atención más cercana a las mujeres en situación de riesgo, ponen en una alta vulnerabilidad el compromiso de México en cuanto a la protección de los derechos humanos. Es así que el sistema tiene como desafío operativo diseñar e instrumentar disposiciones especiales dirigidas a operativizar la coordinación intergubernamental, con el direccionamiento de apoyos federales y estatales a la operación municipal, para que cobre sustancia la dimensión nacional de la política de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres (CONAVIM, 2018).

II.1.1 Ciudad Juárez: caso emblemático

Al hablar de la violencia contra las mujeres es difícil no pensar en los asesinatos de mujeres cometidos sistemáticamente en Juárez desde 1993. Este escenario de violencia llamó la atención

de muchos medios de comunicación, investigadores, organizaciones sociales y organismos públicos y privados a nivel local, nacional e internacional (Pérez & Padilla, 2002).

Es bajo un persistente contexto de violencia contra las mujeres que en el 2002 se presenta ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la petición de demanda al Estado mexicano por la supuesta responsabilidad por la “desaparición y ulterior muerte” de tres jóvenes víctimas de feminicidio, cuyos cuerpos fueron encontrados en el campo algodonero de Ciudad Juárez. En el 2007 la Comisión presenta la demanda en donde se responsabiliza al Estado por “la falta de medidas de prevención de estos crímenes, la falta de respuesta de las autoridades frente a las desapariciones, la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos, así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2009, p.2). Después de la investigación realizada la Corte da una sentencia histórica en contra el Estado Mexicano en el 2009 en donde se reconoce su responsabilidad y culpabilidad, y se establecen medidas de reparación, satisfacción y garantías de no repetición (CIDH, 2009).

Juárez es un ejemplo emblemático debido a la importancia que el caso “Campo Algodonero” ha tenido a partir de su impacto nacional e internacional que va más allá de lo social y cultural. Su alcance llegó al ámbito jurídico, siendo esta es una de las expresiones más claras del proceso de institucionalización de las políticas en el país. A partir de la sentencia la CIDH estableció parámetros para determinar, prevenir, investigar, procesar y castigar la violencia de género. En el ámbito nacional, este caso es considerado como el antecedente más importante para la posterior tipificación del feminicidio en la legislación mexicana. A partir de la sentencia en México se han elaborado diferentes protocolos de atención en materia de violencia de género, se ha reformado la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó el protocolo para juzgar con perspectiva de género (Chávez, 2017)

Sin embargo, más de 25 años han pasado desde que el asesinato de mujeres por razones de género es percibido por primera vez en la ciudad y los crímenes contra mujeres y niñas continúan, esto a pesar de la visibilización que se le ha dado al problema y el impacto que ha tenido este caso en la atención de la violencia contra las mujeres en el país.

Actualmente las cifras exactas sobre el número de feminicidios son desconocidas y heterogéneas, demostrando un evidente disenso al respecto. Existen diferentes fuentes que permiten tener una

dimensión sobre el problema pero la discusión sobre el número real de víctimas es una cuestión polémica y politizada. Esto se debe a que existen diferentes cifras reportadas por organismos oficiales y no oficiales derivado de maneras distintas de clasificar las muertes y sus causas (Pérez & Padilla, 2002). Una cuestión importante a considerar en el tema es mientras que en el 2011 empieza la tipificación del feminicidio en las entidades federativas, como Morelos y Tamaulipas, en el estado de Chihuahua la tipificación se realizó apenas en el 2017 tras más de 20 años de resistencia para reconocer la problemática.

Dentro de las cifras de homicidios de mujeres encontramos los registros realizados por la Julia Monárrez, quien documenta por primera vez los casos de feminicidio en la ciudad, y las organizaciones civiles de la localidad. Desde el primer caso documentado en 1993 hasta el 2017 el recuento realizado por Red Mesa de Mujeres es de más de 1,600 feminicidios en donde los años con más víctimas fueron el 2010 y 2011, con 191 casos cada uno, y después de un ligero descenso en los casos y en el 2016 a 2017 aumentaron de nuevo, pasando de 57 asesinatos a 92 (Marrufo, 2018). Si bien es cierto que estas no son cifras oficiales es el recuento más completo con el que se cuenta de las víctimas, además de considerarse confiable debido a la documentación que se ha realizado de los casos y que ha sido utilizado en diferentes estudios sobre el problema en Juárez.

Gráfica 2.



Elaboración propia con datos del monitoreo de feminicidios de la organización Red Mesa de Mujeres

Es importante señalar que las cifras registradas por las organizaciones civiles muestran diferencias con las cifras oficiales. Un ejemplo son los datos que reportó la Fiscalía Especializada en donde de 20 feminicidios en 2016 ascienden a 41 para el 2017 (Marrufo, 2018). A pesar de que en sus datos

los casos se duplican la cifra es menor. De igual manera si se revisa el informe del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el 2019 se reportan 29 feminicidios para el estado de Chihuahua (SESNSP, 2019), mientras que la organización Red Mesa de Mujeres denuncia un total de 152 solamente para Juárez correspondientes al mismo periodo. Al respecto el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio declaró que por la deficiente tipificación del feminicidio, en Chihuahua, son muy pocos los casos que se investigan como feminicidio, dejando mucho a deber a un estado que ha sido pionero en la búsqueda de la visibilización de esta problemática y de la situación de la violencia sistemática contra de las mujeres (OCNF, 2019).

Otro problema con las cifras en el caso de Juárez es la falta de estadísticas a través del tiempo que permitan dar seguimiento sobre la prevalencia de los distintos tipos de violencia que se presentan en la ciudad, por lo que los casos de feminicidio es uno de los recursos que ha dado señales de la situación de violencia en la que se encuentran las mujeres. Dentro un análisis social realizado por Marcela Lagarde sobre las causas del feminicidio encuentra que en los lugares en donde se presentan feminicidios también están presentes otras formas de violencia contra las mujeres que son toleradas socialmente y por las autoridades, creando un clima de impunidad. Es entonces que se plantea una relación entre las formas de violencias de género aceptadas por la sociedad y los feminicidios (Lagarde, 2006).

Un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el 2002, señaló que en el estudio de estos casos se encontró que el feminicidio en Ciudad Juárez está estrechamente vinculado con la prevalencia de la violencia doméstica e intrafamiliar, así mismo un considerable número de mujeres víctimas de feminicidio han sido violadas u objetos de otros abusos sexuales y se han encontrado pruebas que indican vínculos con el tráfico con fines de explotación sexual. Presumimos de dicha correlación positiva entre los distintos tipos de violencia se mantenga similar ya que como expresamos anteriormente, los tipos de violencia están relacionados unos con otros.

En datos más recientes, los resultados de la encuesta de violencia familiar y sexual dentro del apartado de Juárez, realizada por FICOSEC (2019) en colaboración con el Instituto Municipal de las Mujeres, arrojan información acerca de la situación de violencia de género en la que se encuentran las mujeres. En la encuesta se encuentra que el 8% de las mujeres adultas han recibido violencia sexual por parte de su pareja, el 12.2% ha sido víctima de violencia física y el 27.7% ha padecido violencia económica; en general el 27% de las mujeres se ha sentido maltratada por su

pareja alguna vez, lo que supera el porcentaje estatal correspondiente al 22.3%. Otro dato interesante que se encuentra es que el 31.5% de las niñas y adolescentes señala haber experimentado acoso, insultos o burlas por redes sociales. Al preguntar por la violencia familiar el 68.3% de las mujeres señalan que han recibido violencia, de estas el 20.9% afirma ser víctima de violencia sexual, el 56.5% de violencia psicológica y el 48.3% de violencia física (FICOSEC, 2019). Otro dato es el número de mujeres desaparecidas en la ciudad, actualmente la Comisión Nacional de Búsqueda reporta 445 mujeres desaparecidas en el Estado de Chihuahua, de las cuales 107 pertenecen a Juárez (Red Mesa de Mujeres [RMM], 2020). Podemos ver que el porcentaje de mujeres que han sido víctimas de algún tipo de violencia es mayor que la media nacional, de igual manera el número de mujeres que señala ser víctima de violencia psicológica y física, lo que nos da una idea la situación de violencia de género contra las mujeres que se presenta en la ciudad.

Al hablar de nuevo de los casos de feminicidio se encuentra que se han realizado diferentes interpretaciones que consideran factores económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales. Dentro de estos se encuentran las debilidades en el aparato de procuración de justicia y su penetración por parte del crimen organizado, la falta de continuidad de las políticas sociales gubernamentales y la partidización de la toma de decisiones (Pérez & Padilla, 2002).

Dentro de los casos los familiares de las mujeres desaparecidas y víctimas de feminicidio en Juárez se han encontrado con la ineficiencia, negligencia e insensibilidad de la policía, las autoridades locales y nacionales, en donde el gobierno minimiza constantemente el número de crímenes y se hace caso omiso a los reclamos de justicia. Es debido a esto que se sospecha que estos crímenes han sido realizados bajo la complicidad del crimen organizado y autoridades del propio gobierno (Robles , 2010).

Si bien la sentencia del “Campo Algodonero” es la segunda de la CIDH que condena al Estado mexicano por violaciones a los derechos humanos y en este caso por la violación a los derechos de las mujeres, es un referente importante ya que pone en evidencia que el país no cuenta con un sólido Estado de Derecho al no poder garantizar los derechos humanos de las mujeres. Debido a sus implicaciones este caso es uno de las más trascendentales sobre homicidios de mujeres en América Latina, además de que son los primeros casos de la región en llegar a la CIDH y el primero en el cual se utiliza la perspectiva de género para juzgar (Chávez, 2017). Para nuestra investigación esta sentencia se traduce en la posibilidad de poner en entredicho la capacidad del Estado de atender

el problema de la violencia contra las mujeres, y por tanto resulta plausible cuestionar su potencialidad de generar políticas públicas efectivas para tales fines. Lo anterior representa el principal dilema teórico-empírico de esta investigación. ¿Un Estado cuestionado por su incapacidad de protección de las mujeres puede generar a su vez políticas eficaces para atender la violencia de género?

II.2. Estado de la cuestión

Durante los años 80 se presentó una primera generación de estudios sobre las mujeres en Ciudad Juárez interesada en conocer la inserción de las mujeres en el mercado laboral y su participación en las movilizaciones sociales. A partir de los asesinatos de mujeres se da paso a una segunda generación de estudios en el campo de las ciencias sociales, estos están dirigidos a analizar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, laboral y en la vida pública (Pérez & Padilla, 2002).

La violencia contra las mujeres ha sido investigada desde diferentes perspectivas, desde cada una se realizan aportes para la comprensión del problema y su solución. Las investigaciones realizadas sobre Ciudad Juárez tratan de entender principalmente la dinámica de esta violencia y los feminicidios, en donde se conceptualizan y trata de determinar sus causas.

La primera académica que documenta los feminicidios en Juárez fue Julia Monárrez quien se ha dedicado a su estudio. En su investigación “La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999” analiza los asesinatos de mujeres y niñas a través de la categoría analítica del feminicidio. Dentro de esta investigación se realiza una tipología del feminicidio: Feminicidios sexuales, el motivo principal es asociar el deseo de lujuria con el asesinato de la mujer; feminicidios sexistas, están enfocados en el deseo de poder, dominio y control; feminicidios por narcotráfico, los motivos pueden ser la competencia entre hombres por de estupefacientes en donde las mujeres se vuelven una posesión; y los feminicidios por adicción, es una relación entre hombres que golpean y abusan de mujeres a cambio de drogas y que finalmente las asesinan. En el perfil de las víctimas se encuentra que las mujeres en edad de 11 a 20 años tienen más riesgo de ser asesinadas, seguida del grupo de edad de 21 a 30 años. Dentro de los casos analizados se encuentra que las mujeres que trabajan en bares, son sexoservidoras, obreras de maquiladora y estudiantes son las principales víctimas de feminicidio; por último, se observa en los hallazgos que aproximadamente la mitad de

las víctimas conocían a sus agresores. Esto fue sin duda un paso importante para entender y dimensionar el fenómeno.

Otro abordaje ha sido el de Hallberg (2012) el cual estudia el problema del feminicidio para entender lo que ocurre en Juárez a partir del contexto en el que se desarrolla la violencia de género, llegando a la conclusión de que existe un clima de exclusión y desigualdad social y entre los géneros; la violencia puede ser interpretada como la manifestación de la frustración generada por la repartición desigual del poder de la sociedad.

Bass, Pérez y Ramírez (2011) realizan una investigación partiendo del crecimiento demográfico acelerado en Ciudad Juárez, en la cual se investiga la dinámica que se presenta entre la violencia de género y las condiciones de la vivienda al poniente de Juárez; lo que se encontró es que las condiciones de precariedad de la vivienda y el espacio público generan dinámicas de violencia en la cuales las mujeres se sienten inseguras, por lo que hay una nula interacción de las mujeres en el espacio público.

Una perspectiva distinta del problema ha sido la realizada a partir del estudio las organizaciones en Juárez. Un ejemplo es el trabajo realizado por Pérez (2005) en el cual analiza el desarrollo de las ONG juarenses como la representación de la acción colectiva de las mujeres, encontrando los puntos de divergencia y convergencia así como su relación con el gobierno.

Desde el campo de las políticas públicas también se han realizado estudios de la violencia contra las mujeres desde diferentes enfoques.

Una de las investigaciones que se encuentra es la realizada por Rodríguez y Pautassi (2016). En ella se estudian los costos de implementación de políticas para el problema de la violencia contra las mujeres en Argentina, y se realizan propuestas en relación con los costos socioeconómicos de no implementar medidas y políticas públicas preventivas. Una de las conclusiones de este trabajo es que el esfuerzo fiscal necesario para implementar medidas para disminuir la violencia contra las mujeres es moderado y accesible, demostrando que el costo de no implementar acciones para la atención de este problema resulta económicamente más alto.

Otro perspectiva ha sido el análisis del papel los movimientos feministas en Costa Rica y su influencia en el aprobación de normas y políticas sobre la problemática. Dentro de este artículo Sagot (2008) reconoce el papel que estos movimientos tienen en la visibilización del problema,

esto a partir de la organización que estos grupos tuvieron para hablar del asunto y realizar las primeras investigaciones que llevaron a reconocer la violencia contra las mujeres como un problema social y político de grandes dimensiones. Sin embargo en este camino la autora muestra como la relación entre el feminismo y el Estado ha sido problemática, ya que éste último continúa perpetuando una estructura social de inequidad y opresión de las mujeres. De esta manera Sagot concluye que el Estado recoge los planteamientos transformadores del feminismo y los adapta a leyes, políticas y programas socialmente aceptables que no amenazan el orden establecido; sin embargo, reconoce la importancia de seguir influyendo en la creación de leyes y políticas que vayan poco a poco causando transformaciones cada vez más cercanas a “la utopía que orienta al feminismo” (Sagot, 2008, p.46).

Por su parte Essayag (2018) estudia las políticas públicas de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe desde un enfoque de las capacidades institucionales, en donde revisa la capacidad de los Estados para brindar una respuesta integral. Uno de los hallazgos es que la prevención de la violencia contra las mujeres requiere del desarrollo de capacidades a través de programas institucionalizados y permanentes en derechos humanos y género.

Una mirada distinta del problema es la planteada por Jiménez (2018). En su artículo analiza los retos de incorporar la perspectiva de género y la de derechos humanos en las políticas públicas, en donde emplea el enfoque de la construcción social en el diseño de las políticas. A partir del análisis que realiza de la Alerta de Violencia contra las Mujeres en el Estado de Jalisco, evidencia que la percepción de las y los funcionarios públicos sobre la violencia contra las mujeres y los actores involucrados, así como la voluntad de resolver este problema, son elementos nodales en el diseño de políticas públicas que incorporen y contribuyan al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres.

Un trabajo que es muy diferente a los anteriores es el realizado por Ramírez y Gutiérrez (2018) en donde buscan describir la presencia de los hombres, como objeto de las políticas, en la prevención de la violencia contra las mujeres. Para esto toman dos aspectos de las políticas que es la violencia en las relaciones de pareja heterosexual y la trata de mujeres. Dentro de sus hallazgos encuentran que, tomando la prevención enfocada en los hombres como eje de análisis, hay un avance importante en el trabajo con hombres para evitar, limitar y sancionar las violencias que pueden ejercer contra sus parejas y las mujeres en general, algo que no se observa en el caso del problema

de trata con fines de explotación sexual. En esta última se resalta la invisibilización de los hombres como integrantes de redes de trata de personas, así como de demandantes y consumidores de servicios sexuales, lo que es un obstáculo para desarrollar estrategias y líneas de acción específicas como parte de las políticas públicas.

Tello (2018) aborda el problema de la violencia contra las mujeres desde el ámbito local, lo que implica que los gobiernos municipales deben asumir un papel preponderante en la erradicación del problema. En su artículo establece que los gobiernos locales deben de diseñar estrategias integrales que ataquen las causas estructurales que atentan contra la dignidad, la seguridad, la libertad y la vida de las mujeres y niñas.

Capítulo III.

Marco analítico y metodológico

III.1. Los estudios de caso de política pública y sus características

A lo largo del tiempo en las investigaciones de ciencias sociales se han empleado diferentes métodos, técnicas y herramientas para la construcción de conocimiento científico. Dichas investigaciones pueden llevarse a cabo a partir de metodologías cuantitativas o cualitativas (Martínez, 2006).

La investigación cuantitativa busca explicar los fenómenos a partir de leyes generales que expliquen el comportamiento social. Para esto el conocimiento generado debe basarse en el análisis de hechos reales a partir de la cuantificación y medición, refutando todo juicio de valor (Monje, 2011). De esta forma lo que se busca es la causalidad de los problemas, mediante el contraste de diferentes teorías a partir de la comprobación de hipótesis con métodos generalmente estadísticos.

De otra forma, las investigaciones cualitativas buscan comprender el significado de los fenómenos. “Dan prioridad a la comprensión y el sentido, (...) las motivaciones, las expectativas, las razones y las creencias de los individuos” (Monje, 2011, p.12). Este tipo de estudios se interesa por ver más allá de relaciones causales, busca conocer las dinámicas o procesos en el que se desarrolla un problema.

Dentro de las investigaciones cualitativas existen diferentes métodos que plantean una serie de actividades y técnicas para llegar a resultados confiables, dentro de éstas se encuentran los estudios de caso. Para Eisenhardt (1989), en Ciencias Sociales, los estudios de caso son una estrategia de investigación centrados en comprender las dinámicas que se presentan en espacios particulares. Como estrategia de investigación dentro de este mismo campo esta metodología es como “una investigación empírica de un fenómeno contemporáneo, tomado en su contexto, en especial cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes” (Yin, 19994, p.13), poniendo énfasis en su finalidad descriptiva y explicativa.

En los estudios de caso podemos distinguir diferentes categorías, de acuerdo a los propósitos que sigue la investigación, es decir, a las preguntas que se quiere responder. Podemos ver la agrupación de estos estudios en tres categorías: descriptivos, que buscan describir una situación problemática

a partir de un análisis centrado en el objeto de indagación; estudios interpretativos o explicativos, cuyo propósito es interpretar y teorizar sobre un caso a partir de explicar las relaciones entre los componentes; y los estudios evaluativos, que describen y explican pero además formulan juicios de valor para la toma de decisiones (Monje, 2011).

Estos estudios se caracterizan por realizar una descripción intensiva y holística, en donde se analizan las particularidades de un fenómeno específico a partir de límites temporales y espaciales del objeto de estudio; al enfocarse en una unidad de análisis se puede realizar un examen cercano y por lo tanto recopilar una importante cantidad de datos detallados, lo que es muy eficaz para analizar situaciones concretas. Otra característica es que estos estudios analizan a profundidad los factores que intervienen en los cambios, el crecimiento o desarrollo de los casos; para esto es muy importante tomar en cuenta el contexto en el que se desarrollan. Estos estudios son generalmente longitudinales, es decir, investigaciones se realizan para un periodo de años (Monje, 2011).

Los estudios de caso han sido empleados en diferentes campos de estudio como la psicología, la medicina y la antropología. Dentro de las ciencias políticas los estudios de caso de políticas públicas son uno de los métodos de análisis más importantes (Lowi, 1964), su uso dentro de las políticas públicas tiene diferentes ventajas, por ejemplo: “i) muestran la complejidad de la vida social, ii) al originarse de experiencias y prácticas que se basan en la realidad facilitan su comprensión, iii) al vincularse con la implementación, pueden propiciar estrategias para cambiar prácticas o enfoques de política y, iv) los datos y experiencias pueden ser utilizados para otros fenómenos complejos y también utilizarse en investigaciones posteriores” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013, p.27).

Los estudios de caso de políticas públicas permiten comprender problemas complejos, en donde a partir del análisis teórico y su conexión con el problema real de estudio se aumenta la capacidad para la toma de decisiones. El estudio de estos casos ayuda a identificar los cambios en los procesos decisionales de las políticas a partir de los límites del objeto de estudio.

Las unidades de análisis dentro de esta metodología son muy diversas. Pueden ser grupos como familias o comunidades, también personas. Asimismo se puede realizar el estudio de una política, un programa, proceso o institución. Los estudios de caso hacen uso de distintas técnicas para obtener la información necesaria, algunas de ellas son la observación, las historias de vida, las

entrevistas, documentos e informes; estas van desde observaciones personales hasta fuentes de información secundarias (Díaz, Mendoza & Porras, 2011).

El objeto de estos estudios es comprender el significado de una experiencia en particular, de tal suerte que el conocimiento generado en estas investigaciones tiene una utilidad práctica en la toma de decisiones. A pesar de que estos tienen un énfasis en el trabajo empírico debe de contar con un marco teórico de referencia, esto con la finalidad de realizar la interpretación de los datos obtenidos durante el análisis de los casos (Monje, 2011).

El uso de los estudios de caso dentro de la investigación social ha tenido diferentes críticas. En algún momento fue considerado que este método no cumplía con los requisitos de fiabilidad científica que se atribuían a los métodos cuantitativos. Sin embargo, con el paso del tiempo los estudios de caso han recibido mayor interés, sobretodo en el campo de las ciencias sociales, debido a que da posibilidades de explicar nuevos fenómenos y elaborar teorías (Martínez, 2006). Su extendido uso también en el campo de las políticas públicas obedece a que ha proporcionado nuevo y más profundo conocimiento científico, complementario a los análisis cualitativos, tan extendidos en este campo.

Chetty (1996) define a los estudios de caso como una metodología rigurosa que es adecuada para entender cómo y por qué ocurren ciertas situaciones, esto a partir de múltiples perspectivas y no sólo desde la influencia de un solo factor o variable. Permite explorar de forma más profunda y obtener conocimientos más amplios sobre fenómenos, por lo que juega un papel muy importante dentro de la investigación.

Los casos paradigmáticos: su singularidad para la investigación

Al interior de la amplia gama de estos tipos de estudio la selección del caso va darse a partir de lo que queremos estudiar; y las preguntas que nos queremos responder. Existen diferentes criterios que guían esta selección, los cuales pueden ir desde cuestiones biográficas, ideológicas o por oportunidad. La importancia del caso que sea elegido estará en función de los aportes que se quieran realizar al conocimiento del fenómeno de estudio (Forni, 2010), ya que aunque se reconoce que los alcances son circunscritos a ciertas condiciones, a la vez es posible extraer lecciones y aprendizajes analíticas que puedan enriquecer el estado de la cuestión en donde se inserta el caso.

Podemos hablar de tres clases de casos que se clasifican a partir de criterios para su selección. En primer lugar, podemos hablar de los casos extremos atípicos, estos son casos inusuales que se comportan diferente al promedio (Forni, 2010). Otro tipo de casos son los críticos, de importancia estratégica en relación al problema que se está investigando, a partir de los cuales se buscan obtener información que permita realizar deducciones locales pero sobre todo hacer deducciones para otros casos. También podemos hablar de casos centrales, principalmente útiles para aquellos fenómenos que han sido poco o nada estudiados y su trascendencia puede deberse a su tamaño, relevancia política, cultural o alguna otra de acuerdo a su naturaleza. Por último están los casos paradigmáticos, que ponen de relieve las características generales de las sociedades que se están analizando para realizar una metáfora o establecer el dominio del caso (Flyvbjerg, 2005). Es decir, son particularmente útiles para comprender, a través de ellos, el entorno que le rodea dado el peso que tiene en el sistema social donde está localizado. Es esta variante de caso en la que nos hemos inspirado en la presente investigación, dado lo trascendente que es entender “el caso Juárez” referente a la violencia de género contra las mujeres y las políticas públicas destinadas a mejorar este problema indeseado y persistente. Es así que los hallazgos que de este estudio deriven, podrán ser útiles no solo en la comprensión del fenómeno local, sino que aportara sin duda alguna al conocimiento general sobre el tema analizado.

En el reconocimiento de casos paradigmáticos no existen reglas o algún prototipo para su identificación. Esto se debe a que es el mismo caso el que establece los estándares dentro de un fenómeno trascendiendo todos los criterios basados en normas. Este caso puede “operar como punto de referencia y puede funcionar como foco para la fundación de escuelas de pensamiento” (Flyvbjerg, 2006, p.48). Por lo tanto su estudio es importante para el aprendizaje humano.

Dentro de nuestra investigación se considera a Juárez como un caso paradigmático debido a que ha sido desde los noventa un punto de referencia dentro del problema de la violencia contra las mujeres, siendo también inspiración de diversas investigaciones que han servido para el desarrollo de teorías feministas sobre la violencia contra las mujeres no sólo a nivel nacional sino internacional. El caso ha sido relevante desde numerosas aristas: la notoriedad internacional dadas las movilizaciones de colectivos feministas y estrategias de comunicación que hicieron visible el caso para el mundo entero; la teorización científica feminista sobre la violencia de género y en específico la categoría feminicidio, que tiene su fundamento empírico en dicho territorio; los

alcances de política, toda vez que sentó las bases de la elaboración de diferentes instrumentos de política (internacionales, nacional y local) algunos de los cuales en esta tesis se analizan.

El estudio de Juárez ha ayudado a visualizar y tratar de comprender dentro y fuera del país las dinámicas de violencia que día a día se dan contra las mujeres, impulsando también cambios legislativos que han trascendido la barrera de lo local y han abonado a la atención del problema en México.

Al ser una experiencia que ha sido referencia para estudiar el problema, se parte de la idea de que un caso como este, con una gran trascendencia, puede ayudar a darnos indicios del por qué las políticas públicas de atención de la violencia contra las mujeres han fracasado en la solución del problema a nivel nacional a partir de análisis local. Esto es posible dado las conexiones macro micro de la política que se establecen desde la teoría abordada, así como el análisis de los contextos nacionales y locales en estrecho vínculo. Es relevante a su vez la comprensión que aquí asumimos de la política pública como un continuo entre niveles nacionales y subnacionales en un camino de ida y vuelta.

En resumen, coincidimos con Giménez al afirmar que estos casos exhiben de forma resaltada y como relieve ciertas características o atributos de un grupo, población o sociedad, presentándolo como “verdaderos paradigmas de cierto universos de casos” (Giménez, 2012, p.55.).

III.2. Estrategia metodológica

Esta investigación se elabora desde un diseño de tipo cualitativo, tomando forma específica siguiendo, como ya se ha descrito, una metodología de estudios de casos de políticas públicas. De esta forma lo que se busca es explicar el caso en particular pero que así mismo nos permita realizar análisis en torno al problema de investigación que nos facilite su entendimiento más amplio.

Para lograr esto se lleva a cabo la inferencia descriptiva, a partir de la descripción del contexto institucional en el que se despliega el proceso de la institucionalización de la política de atención de la violencia de género contra las mujeres, en donde se observa particularmente el desarrollo en la normatividad, la asignación de los presupuestos y los actores que intervienen como componentes de éste último; todo esto con la finalidad de entender el fracaso de la política municipal.

III.3. Pregunta, hipótesis y objetivos del trabajo

Desde los lentes teóricos de la macro micro implementación de las políticas, y en específico centrado en su proceso de institucionalización, la pregunta de la investigación es:

¿Por qué en Ciudad Juárez la política municipal de atención de la violencia contra las mujeres ha fracasado en solucionar el problema?

La hipótesis que da respuesta a esta pregunta es:

El contexto institucional local ha obstaculizado la eficacia del proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia de género contra las mujeres en Juárez, atentando contra los resultados de política pública.

Objetivo general:

Describir el proceso de institucionalización de la política municipal de atención de la violencia de género contra las mujeres en Juárez para entender el fracaso de la política municipal a partir del análisis del contexto institucional en el que se ha desarrollado.

Objetivos específicos:

1. Describir el contexto institucional local durante el proceso de institucionalización de la política en Juárez a partir de su dimensión política y técnica.
2. Analizar el desarrollo de la normatividad de la política en Juárez como elemento de la institucionalización, ubicándolo en el marco de la política nacional de la cual forma parte.
3. Describir el desarrollo en la asignación del presupuesto de la política en Juárez como elemento clave de la institucionalización de la política, ubicándolo en el marco de la política nacional de la cual forma parte.
4. Identificar las intervenciones de los actores dentro del proceso de institucionalización y ponderar su peso en el curso de la institucionalización de la política analizada.

III.4. Conceptos clave

A continuación se definen los principales conceptos planteados en nuestro marco teórico, presentado en el capítulo I, con la finalidad de presentar posteriormente el esquema analítico de nuestra investigación.

Los conceptos claves de la investigación son:

a. Las **políticas públicas** son definidas a partir de la concepción de Berman (1798) como un conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno federal para la solución de los problemas definidos como públicos, en donde los gobiernos locales a partir de su autonomía adoptan éstas acciones y diseñan sus propias estrategias. Dentro de esto entendemos al **gobierno federal** como una autoridad central que dirige la política nacional pero que descentraliza competencias y recursos hacia autoridades locales para la atención de los problemas. En este caso una autoridad local es el municipio, instancia más cercana a las demandas de la población, y constitucionalmente es un ente autónomo que tiene facultades para diseñar e implementar sus propias políticas (Massolo, 2003). Por lo tanto para nuestra investigación la política municipal de atención de la violencia de género contra las mujeres se refiere a los programas y acciones implementadas por el municipio derivadas de la Ley General y el Programa Interinstitucional para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

b. La **implementación** forma parte crucial del proceso de las políticas públicas y dentro de nuestra investigación, retomando a Berman, consiste en el cumplimiento de una decisión de política proveniente en este caso de la autoridad federal, es decir, es de arriba hacia abajo y dentro de ella se pueden identificar un proceso macro y micro. La **macro implementación** es el proceso en el que los gobiernos federales logran que las políticas tengan influencia hasta el nivel de las organizaciones locales, para conseguir que éstas actúen de acuerdo a sus objetivos; la **micro implementación** se refiere al proceso en donde las organizaciones locales diseñan y ejecutan sus propias políticas internas (Berman, 1798). Dentro de este proceso micro encontramos el concepto de **institucionalización** en el que se establecen las prácticas operativas normalizadas al interior de una organización a partir de la creación de componentes formales-normativos, materializados en los actores, normas y presupuestos, que generarán un flujo continuo de resultados.

c. Dentro de nuestra teoría encontramos que el proceso de la micro implementación de la política no se realiza de forma automática sino que es producto de su relación con su **contexto institucional**

local, el cual se refiere a la estructura de la organización local en la que se lleva a cabo el proceso de diseño e implementación de las políticas o programas, por parte del gobierno municipal. Está integrada por dos dimensiones. La dimensión técnica, que se refiere a la estructura administrativa que articula el proceso decisorio así como los recursos financieros con los que cuenta para el logro de sus objetivos; y la dimensión política, que se refiere al conflicto generado debido a que diversos actores internos y externos (persona o grupo fuera de la organización) tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias para influir en los procesos de tomas de decisiones (Ramió, 1999).

c. La **Violencia contra las mujeres** es aquella que se ejerce sobre las mujeres por el hecho de ser mujeres, esta violencia sintetiza las formas de violencia sexista, misógina, identitaria y políticas (Marcela Lagarde, 2006). La expresión más extrema de esta violencia es el **feminicidio**, el cual es definido por Julia Monárrez (2002) como una progresión de actos violentos que deriva en la muerte de las mujeres y que es tolerada por el Estado. En este caso los feminicidios será nuestro indicador de violencia de género contra las mujeres, por ser el tipo de violencia más documentada en Juárez.

Operacionalización de las variables para el caso de estudio

En la siguiente tabla se plantean las principales variables de la investigación, sus dimensiones y los observables de cada una de ellas.

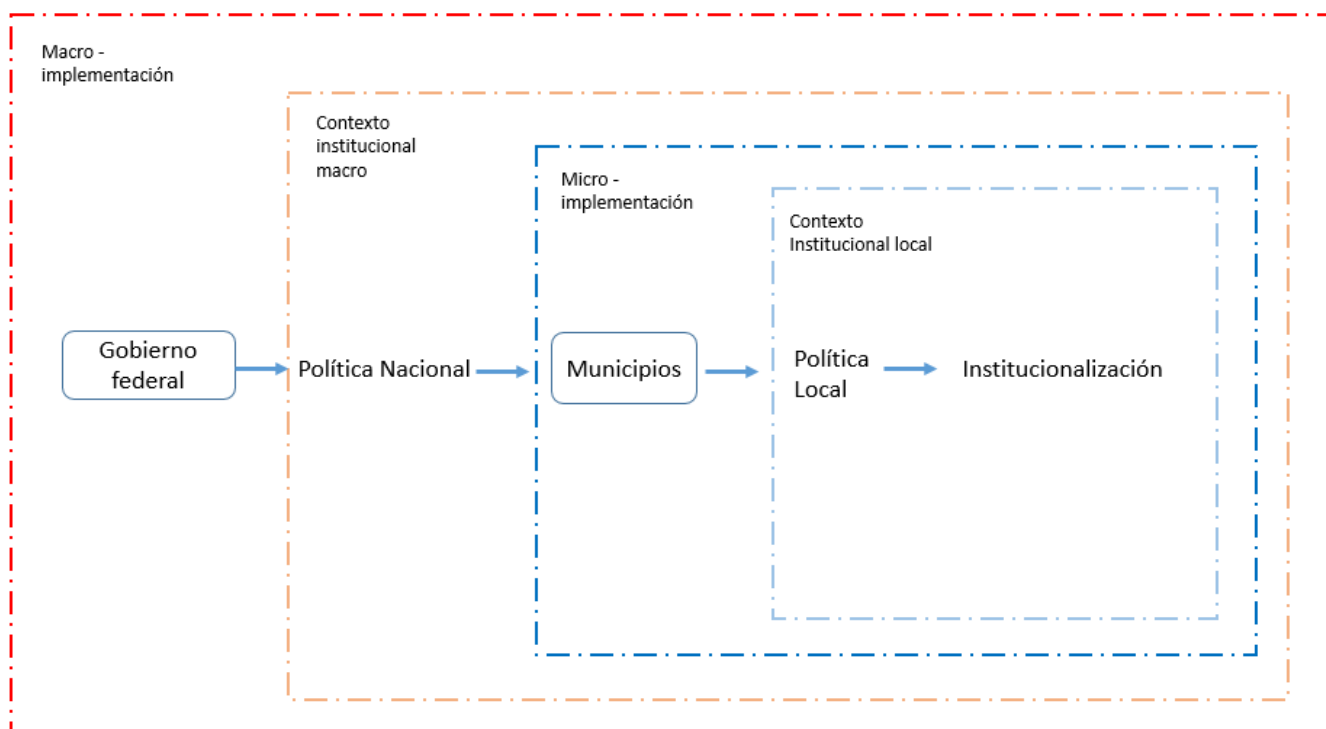
Tabla 2. Operacionalización de variables

| Variable independiente | Dimensión | Observables |
|-------------------------------|------------------------------------|--|
| Contexto institucional local | Dimensión técnica | <p>i. Recursos financieros del municipio: (fuente) Ley de Ingresos del municipio de Juárez.</p> <p>ii. Estructura organizativa: (fuentes) Organigrama, mecanismos de participación</p> |
| | Ámbito político | <p>i. Posicionamiento de actores políticos ante el problema del feminicidio: (Fuentes) notas periodísticas, informes, documentales.</p> |
| Variable dependiente | Dimensión | Observables |
| Institucionalización | Normatividad | <p>Macro (nacional) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia; Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra Las Mujeres; Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>Micro (estatal y municipal) Reglamentos y programas relacionados con la atención de la violencia contra las mujeres</p> <p>Estancia encargada de la política</p> |
| | Presupuesto asignado a la política | <p>Macro (nacional) Presupuesto de Egresos de la Federación, informes del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas</p> <p>Micro (estatal y municipal) Presupuestos de Egresos del Estado de Chihuahua, Presupuesto de Egresos del Municipio de Juárez, programas operativos, Informes.</p> |

Esquema analítico

El siguiente esquema analítico presenta una relación entre los conceptos claves en donde se organizan y especifican los vínculos entre los conceptos fundamentales.

Esquema 1. Mapa analítico



III.5. Técnicas para la obtención y análisis de la información

1. Análisis de contexto para entender la trayectoria que tiene la política a partir de las condiciones en las que se desarrolla. Aquí se establecen los elementos del contexto de la política que se perciben o interpretan como importantes, para lo cual se debe de identificar aquello que produce las condiciones que definen el problema (Martínez, 1995).

Para el análisis de nuestro contexto institucional dentro de la dimensión técnica se realizará una revisión documental de las Leyes de ingresos del municipio para analizar los recursos financieros y entender si esto ha sido una limitante para la atención del problema; en la dimensión política se realizará un análisis de notas periodísticas, informes y documentales para revisar el posicionamiento que las autoridades locales han tenido frente al problema y como ha sido la relación de conflicto con los actores sociales (movimientos de mujeres, familias de mujeres víctimas de feminicidio, organizaciones de la sociedad civil).

2. Análisis de narrativa, en donde las políticas públicas son consideradas como narraciones, historias, conjuntos de argumentos, que confluyen en los diversos escenarios para modificar conductas (Álvarez, 2016). Para esto se realiza una revisión de diferentes fuentes de información a partir del establecimiento de categorías y palabras clave que nos permitan ver como se ha ido desarrollando la normatividad en el tema de la violencia de género contra las mujeres, su atención, y la asignación de presupuestos.

a. Revisión de documentos: se realiza la búsqueda de documentos oficiales como decretos, reglas de operación, reglamentos, planes de trabajo entre otros para describir el proceso de institucionalización de la política pública a partir de su recreación. Para esto se realiza una búsqueda de palabras claves como violencia contra las mujeres, perspectiva de género, presupuestos etiquetados, igualdad de género y se realiza una clasificación entre los documentos que contienen información sobre acciones para atender la violencia contra las mujeres (normatividad) y sobre los recursos asignados para la atención del problema (presupuestos). Esto se realizará de forma manual, a partir de la lectura de los documentos.

Tabla 3. Documentos revisados

| | | |
|--|---|---|
| Normatividad | Es el marco normativo internacional en el tema de Violencia de género contra las mujeres que impulsa el desarrollo normativo y de política pública del país. | Declaración de los Derechos Humanos, Plan de Acción Mundial, Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y social de América Latina, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Segunda Conferencia Internacional de las Mujeres, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Plataforma de Acción de Beijín. |
| | Es el marco normativo nacional y de políticas públicas en el tema de la violencia contra las mujeres que dan forma al proceso local. | Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres. Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Programa Nacional contra la Violencia Familiar 1999-2000, Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006, Planes Nacionales de Desarrollo, Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres |
| | Es el marco normativo local en materia de violencia de género contra las mujeres que marcan el proceso de institucionalización de la política municipal de atención de la violencia de género contra las mujeres. | Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Código Penal, Reglamento del Instituto Chihuahuense de la Mujer, Programa Interinstitucional para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una vida libre de Violencia, Sentencia Campo Algodonero. Planes Municipales de Desarrollo, acuerdo de creación del Consejo Municipal de las Mujeres, Reglamento del Instituto Municipal de las Mujeres, Plan de trabajo del IMMUIJ, |
| Presupuesto asignado para la política de atención de la violencia contra las mujeres | Documentos que contienen la asignación del presupuesto a nivel nacional | Presupuesto de Egresos de la Federación, informes del Centro de Estudios de Finanzas Públicas, informes CNDH |
| | Documentos que contienen la asignación del presupuesto a nivel local | Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua, Presupuesto de Egresos del Municipio de Juárez, Informes del Instituto Municipal de las Mujeres. |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Categorías de análisis de los documentos

| Dimensión | Categorías |
|--------------------------|---|
| Expedición del documento | Fecha de aprobación |
| | Quién emite/ aprueba/ publica |
| | Lugar donde se emite/ aprueba/publica |
| | Actores que participaron en el proceso |
| Contenido de documento | Objetivos |
| | Atribuciones de los diferentes niveles de gobierno |
| | Definiciones de violencia de género contra las mujeres |
| | Actores involucrados |
| | Presupuesto asignado a temas/programas/políticas para atención de la violencia contra las mujeres |
| | Composición del gasto |
| | Tipos de ingresos |

Fuente: elaboración propia.

b. Entrevistas, con la finalidad de obtener la información que nos permita reconstruir la trayectoria de la política a partir de la información proporcionada por expertos y actores clave dentro del caso de estudio. El tipo de entrevista que se realiza es estructurada, dentro de esta se efectúan las mismas preguntas a todas las personas entrevistadas con la igual formulación y orden; en donde los entrevistados pueden responder como lo deseen, por lo que se trata de preguntas abiertas. Este tipo de entrevista nos permite obtener datos para describir cuantitativamente una situación (Corbetta, 2007); en nuestra investigación con la finalidad de reconstruir el proceso de institucionalización de la política.

Las personas entrevistadas se seleccionaron por su participación o influencia en el proceso de institucionalización de la política municipal. Dentro de los criterios de selección de los informantes se encuentran:

- Haber participado o estar participando en algún momento del proceso de institucionalización de la política en el municipio.
- Ser un actor tomador de decisiones o de influencia dentro del proceso.
- Ser experta en el tema de la violencia contra las mujeres, específicamente en el caso de Ciudad Juárez.

- Participar en la implementación de políticas de atención de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

Dentro del proceso de entrevistas se pudo hacer contacto con 4 personas para la aplicación del instrumento, se trató de contactar a tres informantes más correspondientes a organizaciones civiles que han participado en la visibilización y atención de la violencia de género contra las mujeres en ciudad Juárez pero no se recibió respuesta.

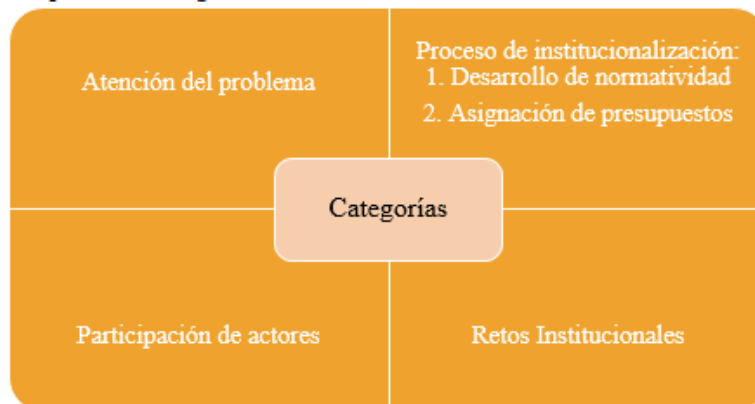
Tabla 5. Informantes entrevistadas

| Entrevistada | Intervención en el proceso |
|--------------------|--|
| Patricia Barraza | Primera directora del Instituto Municipal de las Mujeres en Cd. Juárez, impulso la consolidación del IMM como instancia encargada de dirigir la política pública en temas de mujeres a nivel municipal. |
| Verónica Corchado | Actual Directora del Instituto Municipal de las Mujeres en Cd. Juárez, representante del pacto realizado entre el gobierno municipal y la sociedad civil y encargada de la política pública local en materia de violencia contra las mujeres. |
| Evangelina Mercado | Ex regidora del Ayuntamiento de Juárez perteneciente a la Comisión de la Mujer, participó en el proceso de creación del Instituto Municipal de la Mujer Juareense. |
| Julia Monárrez | Investigadora del COLEF sede Juárez, es una referente a nivel nacional por ser la primera en documentar los feminicidios en Cd. Juárez y por sus aportaciones teóricas en el estudio del problema que han servido dentro de la conceptualización del delito. |

Fuente: elaboración propia

Para realizar el análisis de las entrevistas se dividen las respuestas de los entrevistados en categorías que nos permitan organizar la información en función a nuestros objetivos.

Esquema 2. Categorías de análisis



Finalmente en la tabla 6 se puede observar la relación entre los objetivos planteados en la investigación, los resultados esperados, las técnicas de análisis empleadas y las fuentes de información utilizadas.

Tabla 6. Relación objetivos-metodología

| Objetivo específico | Resultado | Técnica | Fuentes |
|--|---|--|--------------------------|
| 1. Describir el contexto institucional local durante el proceso de institucionalización de la política en Juárez a partir de su dimensión política y técnica. | IV.1. Contexto institucional local IV.1.1. Dimensión técnica IV.1.2. Dimensión política | Análisis de contexto y análisis de narrativa | Documentos |
| 2. Analizar el desarrollo de la normatividad de la política en Juárez como elemento de la institucionalización, ubicándolo en el marco de la política nacional de la cual forma parte. | IV.2.1. Desarrollo de la normatividad | Análisis de narrativa | Documentos y entrevistas |
| 3. Describir el desarrollo en la asignación del presupuesto de la política en Juárez como elemento clave de la institucionalización de la política, ubicándolo en el marco de la política nacional de la cual forma parte. | IV.2.2. Asignación de presupuestos | Análisis de narrativa | Documentos y entrevistas |
| 4. Identificar las intervenciones de los actores dentro del proceso de institucionalización y ponderar su peso en el curso de la institucionalización de la política analizada. | IV.2. Proceso de institucionalización de las políticas públicas de atención de la violencia contra las mujeres. | Análisis de narrativa | Entrevistas |

Fuente: elaboración propia.

Capítulo IV.

Resultados

El propósito de este capítulo es presentar los principales hallazgos del análisis realizado durante la investigación, esto en atención a nuestro objetivo general que es escribir el proceso de institucionalización de la política municipal de atención de la violencia de género contra las mujeres en Juárez para comprender el fracaso de la política municipal a partir del análisis del contexto institucional en el que se ha desarrollado.

Para realizar el análisis primero se describe el contexto institucional local en el que se ha desarrollado el proceso de institucionalización de la política como parte de la micro implementación, esto a partir del estudio del análisis de sus dimensiones técnica y política.

Enseguida se describe el proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia de género contra las mujeres en Juárez, esto a partir del estudio del desarrollo de la normatividad de la política, enmarcándola desde lo macro con los instrumentos internacionales y las normas nacionales hasta lo micro con el marco local en relación al problema de la violencia contra las mujeres. Otra dimensión estudiada dentro de este apartado son los presupuestos asignados para la instrumentación de la política de atención de la violencia contra las mujeres; finalmente se identifican las intervenciones de los diferentes actores dentro del proceso.

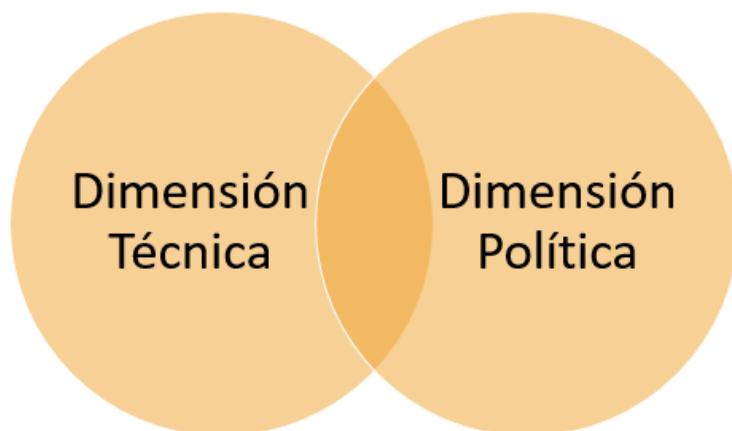
Todo esto para finalmente analizar como el contexto institucional ha obstaculizado el proceso de institucionalización.

IV.1. Contexto institucional local

Dentro de la macro implementación para que las disposiciones de una política nacional puedan implementarse en el territorio generalmente implica cambios o adaptaciones a nivel local. Esto significa que la micro implementación de la política no ocurre de manera automática, ésta se encuentra condicionada por el entorno en el que se desarrolla; específicamente el contexto institucional local el cual influye en esta etapa del proceso de la política.

Es por lo anterior que este apartado busca describir el contexto institucional local durante el proceso de institucionalización de la política en Juárez, esto a partir del estudio de su dimensión técnica y política; reconociendo que las organizaciones públicas no sólo están conformadas por elementos técnicos sino que presentan dinámicas políticas que dan forma a al proceso de la política. Esto se realizará en cumplimiento del primer objetivo específico planteado en la investigación.

Esquema 3. Dimensiones que integran el contexto institucional local.



Fuente: elaboración propia.

IV.1.1. Dimensión técnica

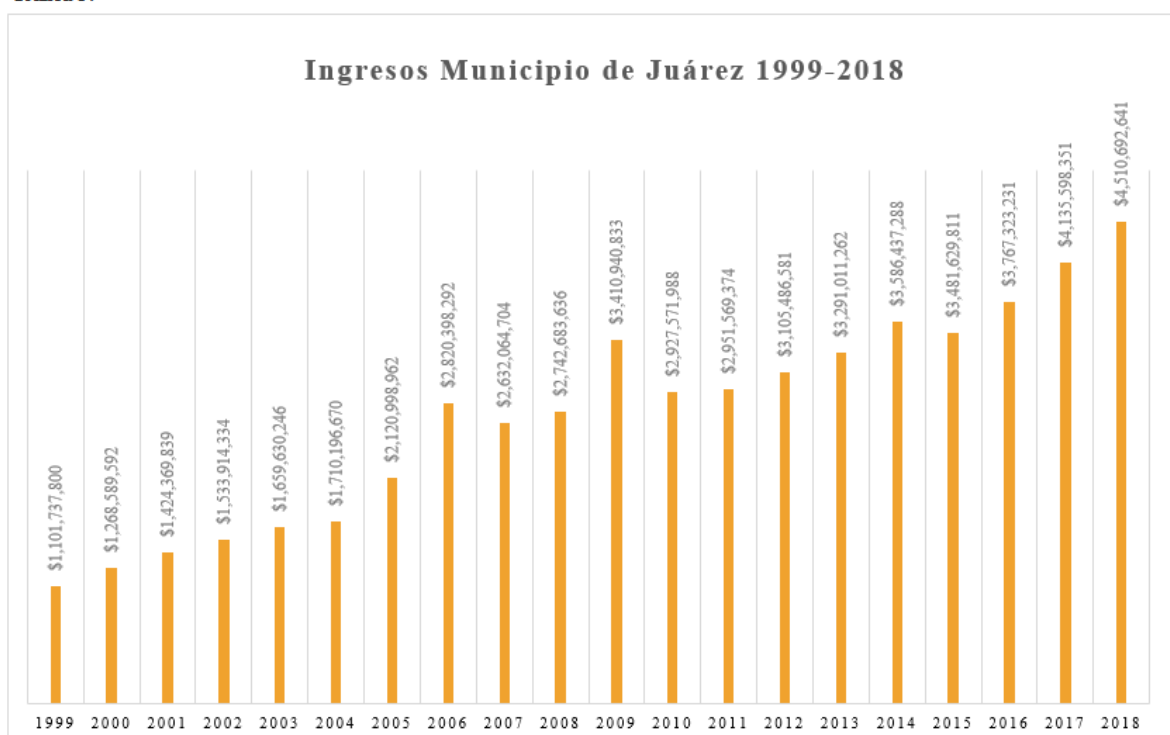
Esta dimensión se refiere a los recursos financieros y los procesos que permiten al municipio de Juárez su funcionamiento, y los cuales establecen la capacidad del gobierno local para poder diseñar e implementar sus propias políticas.

Dentro de este apartado primero se analizarán los recursos financieros con los que dispone el municipio de Juárez ya que es un elemento fundamental no sólo para el funcionamiento del gobierno, sino para dirigir recursos hacia aquellos objetivos que se consideren importantes para el bienestar de la población. En este caso si el municipio no cuenta con recursos suficientes para su funcionamiento será muy complicada destinar un presupuesto para la micro implementación de una política de atención de la violencia de género contra las mujeres. Después se describirá la estructura organizativa con la finalidad de analizar las relaciones que dan paso a los procesos de decisión, para entender como esto obstaculiza el proceso de institucionalización.

Recursos financieros

Al revisar los ingresos del municipio de Juárez de 1999 al 2018 para ver cómo han evolucionado encontramos que estos han ido en aumento como se muestra en la gráfica 3. Los mayores incrementos en los ingresos se registran en el año 2006 y 2009. Durante estos años el gobierno federal destinó mayores recursos al municipio debido a la estrategia contra el narcotráfico que se desarrolló durante este periodo en la ciudad; sin embargo para el 2010 se presenta una disminución en los ingresos en un 14.17%. A pesar de esto se vuelve a dar una tendencia a la alza en los ingresos del municipio para los años siguientes.

Gráfica 3.



Fuente elaboración propia con datos de 1999-2011 INEGI, Finanzas Públicas Estatales y municipales; 2012-2018 Ley de Ingresos del municipio de Juárez

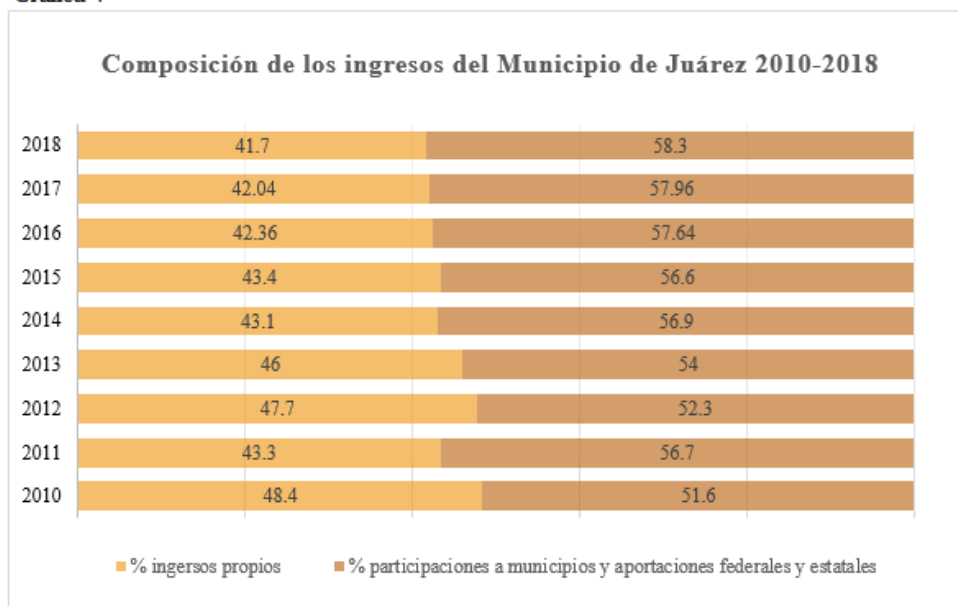
De 1999 a 2018 el aumento en los ingresos del municipio ha sido del 300%, lo que se explica por el crecimiento de los habitantes de la ciudad debido al auge de la industria maquiladora en los noventa. Esto implicó un aumento en la recaudación del gobierno municipal, pero también significó un mayor gasto en servicios públicos. Para el 2002 el Instituto municipal de Planeación de Ciudad Juárez informa que “... no existen impuestos locales suficientes para dar respuesta a las propias demandas del crecimiento (demográfico) en infraestructura y servicios públicos” (Instituto Municipal de Investigación y Planeación [IMIP], 2002, p.33). Esto significa que a pesar de ser una

de las atribuciones del municipio, éste no está en condiciones presupuestarias para satisfacer estas necesidades básicas lo que significa que tampoco hay recursos suficientes para poder hacer frente a otras necesidades y demandas de su población.

En el 2003 el Instituto Municipal de Investigación y Planeación estimó un déficit del 15.76% en el presupuesto disponible para el desarrollo de la ciudad (IMIP, 2003), esto ha originado un retraso en el desarrollo urbano de la ciudad generando zonas de alta marginación en la ciudad que permanecen hasta el día de hoy; y qué impactan en la baja calidad de vida de la población. Lo cual ha propiciado condiciones de mayor vulnerabilidad para las mujeres.

Al analizar la composición de estos ingresos podemos ver la autonomía financiera que el municipio tiene frente los otros niveles de gobierno. Dentro del periodo de estudio de esta investigación se observa del 2010 al 2018 que en promedio el 55.8% de los ingresos del municipio provino de las participaciones y aportaciones federales y estatales, y en promedio el 44.2% corresponde a ingresos propios. En la gráfica 4 se puede ver que en este periodo la dependencia financiera de los recursos provenientes del gobierno estatal y federal ha ido en aumento; esto a pesar de las recomendaciones que el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2004) ha realizado a los municipios sobre percibir recursos financieros propios mayores a los recibidos por otras niveles de gobierno como una medida para contar con finanzas públicas equilibradas.

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia con datos de Ley de Ingresos del Municipio de Juárez

Esto significa que el municipio de Juárez depende financieramente de los recursos que son distribuidos por los otros órdenes de gobierno, principalmente de las participaciones federales del ramo 33 y el ramo 28, y las participaciones Estatales.

Al no contar con una autonomía financiera algunas de las acciones del gobierno se pueden ver limitadas en la creación e implementación de políticas o programas que se consideren necesarios para atender los problemas públicos; en este caso las finanzas municipales pudieran estar sometidas de alguna manera a las voluntades políticas en la asignación de recursos federales y estatales.

Lo anterior se puede ver en el conflicto político existente por obtener mayores recursos económicos para Ciudad Juárez, quien a pesar de ser la ciudad más grande de Chihuahua recibe menores aportaciones estatales que la capital en comparación a su población. El diagnóstico del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible para Juárez señala que durante el periodo 2000-2012 Juárez recibió una menor cantidad de recursos por habitante que la Ciudad de Chihuahua, solamente en los años 2006, 2007 y 2010 obtuvo un poco más de recursos. Durante el 2015 del gasto estatal invertido por el gobierno en los ejes de formación para la vida, desarrollo regional, desarrollo humano y calidad de vida, medio ambiente y orden institucional Juárez recibió el 14.3% mientras que el municipio de Chihuahua obtuvo el 31.4% lo que corresponde a más del doble; esto a pesar de que su población es del 39% y 27% respectivamente (IMIP, 2016).

Para el 2010 el Instituto Mexicano para la competitividad destaca la contribución económica que Ciudad Juárez tiene dentro del estado de Chihuahua, en donde aporta el 42.5% del PIB estatal (CNNExpansión, 2010); sin embargo se observa que para este año el gasto per cápita de Chihuahua capital fue mayor al gasto per cápita en Juárez. Durante el 2017 los juarenses aportaron un total de 3 mil 100 millones de pesos arcas estatales, de las cuales se regresó a la ciudad sólo 173 millones de pesos en inversión directa, esto equivale solamente al 5.5% de las aportaciones de la ciudad al estado (Olivas, 2017). Esto indica que la inversión por parte del gobierno estatal ha sido desigual para estos municipios, dejando ver la centralización de recursos que aún existe en el estado.

Para 2015 informes del gobierno municipal indicaban que se tenía una deuda de \$5,363 millones correspondientes a la deuda pública, proyecto de alumbrado público y el plan de movilidad urbana. Plan Estratégico de Juárez A.C. señala que el costo promedio de la burocracia municipal en Juárez

para el 2015 es mayor a dos terceras partes del presupuesto, y que en los últimos cuatro años ha incrementado la proporción del costo de la burocracia sobre el presupuesto anual (Plan Estratégico de Juárez [PEJ], 2015). Los datos sobre las finanzas muestran que gran parte del presupuesto municipal se encuentra comprometido, lo que plantea una menor probabilidad de crear nuevas políticas o programas que impliquen una inversión de recursos propios.

En el Presupuesto de Egresos del Municipio encontramos que para el 2018 el gasto corriente fue de 3, 535, 468, 374 pesos (Presupuesto de Egresos de Ciudad Juárez [PECJ], 2018) correspondientes a servicios personales, materia y suministros y servicios generales; esto es el gasto en la gestión operativa y equivale al 78% del ingreso total.

Tabla 7. Inversión social en el municipio de Juárez.

| Año | % del presupuesto |
|------------|--------------------------|
| 2002 | 19.7 |
| 2003 | 20.0 |
| 2004 | 24.2 |
| 2005 | 21.2 |
| 2006 | 31.2 |
| 2007 | 25.7 |
| 2008 | 9.7 |
| 2009 | 15.7 |
| 2010 | 12.6 |
| 2011 | 14.6 |
| 2012 | 14.9 |
| 2013 | 13.2 |
| 2014 | 6.5 |
| 2015 | 14.7 |

Fuente: Informe ciudadano 2015

Estos compromisos y gastos del gobierno limitan la inversión en otras áreas, por ejemplo en la social, la cual se refiere a los recursos destinados para políticas sobre protección social, educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, cultura, y medio ambiente. Al analizar la tabla 7 podemos ver que el gasto en inversión social por parte del municipio ha disminuido, del 2007 al 2015 ha tenido un promedio de 14.17% sobre el ingreso; para el 2014 presenta uno de los más bajos niveles

de inversión social. Podemos comparar esta información con el municipio de Chihuahua que ha destinado en este mismo periodo en promedio el 35.2% de su presupuesto anual en inversión social (PEJ, 2015). Esto puede ser un indicador de la prioridad que se da a este tipo de inversión en Juárez a pesar de las problemáticas socioeconómicas; aunque también podrían reflejar parte de la situación financiera del municipio en cuanto a su capacidad de gasto.

Como síntesis de este apartado podemos decir que el municipio de Juárez presenta una disminución en su autonomía financiera lo que significa que cada vez depende más de los recursos federales. Como se ha visto el municipio ha tenido problemas para poder afrontar su responsabilidad como proveedor de los servicios básicos que por ley está obligado, esto representa un obstáculo para que el gobierno local pueda implementar otro tipo políticas que impacten en la calidad de vida de su población ya que está condicionado por la disponibilidad de recursos financieros que se tenga.

Con la descentralización del gobierno federal se han dado cada vez más atribuciones a los municipios, sin embargo se puede ver que no solo se trata de competencias sino también de recursos. En el caso de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se plantean las competencias que el gobierno municipal tiene de cara al problema de la violencia contra las mujeres pero sería importante plantearnos si Juárez, y cualquier otro municipio, realmente cuenta con la capacidad de recursos financieros para implementar políticas que den cumplimiento a esta Ley.

Estructura organizativa

Una forma de estudiar la estructura de la organización municipal es a partir de su organigrama, a través de este podemos ver las jerarquías, la coordinación y el control, así como la centralización o no en la toma de decisiones.

Al analizar el organigrama del municipio de Juárez encontramos que éste ha presentado cambios significativos a través de los años. Para el 2010 la estructura de la administración es mucho más simple, en esta se puede apreciar más claramente las relaciones entre las unidades lo que supone una mayor capacidad de coordinación Sin embargo esto implica también una mayor centralización de la toma de decisiones ya que desde la presidencia municipal se puede realizar un mayor control sobre las unidades administrativas.

Organigrama del Municipio de Juárez 2010



Fuente: INAFED 2010

Más adelante se puede apreciar un gran cambio en la estructura organizativa cuando revisamos el organigrama para la administración municipal 2013-2016 (Anexo 2), esto en comparación al 2010. Dentro de este organigrama se aprecia la figura del H. Cuerpo de Regidores y la Sindicatura en el mismo nivel que el Presidente Municipal; estas figuras ya existían anteriormente pero su anexo al esquema en la misma posición de jerarquía hace ver de manera simbólica que hay o debe de haber una relación de supervisión y control entre estos tres.

La nueva estructura organizacional muestra una mayor división de las actividades que realiza el ayuntamiento así como una mayor especialización de las áreas. En esta estructura encontramos también la presencia de órganos descentralizados y desconcentrados que realizan actividades de la administración municipal de manera más autónoma en la toma de decisiones; aunque en el organigrama no aparecen dentro de esta administración se crean otros tres institutos municipales descentralizados: de la Mujer, del Deporte y la Cultura Física, y el de la Juventud. Todo esto implica una mayor descentralización en la toma de decisiones pero también un aumento en la cantidad de empleados municipales, y por lo tanto un mayor costo burocrático.

Para el 2016 la estructura del municipio presenta cambios (Anexo 3), esto a partir de lo planteado en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018. En el Eje Transversal 1 se establece como estrategia de acción: “Reestructurar la organización administrativa, delimitando funciones y recursos acordes a las facultades conferidas y a la evaluación del desempeño” (Plan Municipal de Desarrollo [PMD], 2016, p.22). Dentro de la reestructuración se agruparon algunas áreas para concentrar algunas

actividades que permitieran una mayor coordinación y se eliminaron otras que se consideraron innecesarias; esto hace que la estructura sea más vertical al aumentar las líneas jerárquicas. Con estas medidas se buscó hacer más eficiente la operación de la administración municipal y disminuir los costos burocráticos, sin embargo a pesar de contar con una reducción en la plantilla de trabajadores y funcionarios se presentó un aumento de en las remuneraciones de más de 12 millones en comparación a la administración anterior (PEJ, 2018).

Por otro lado, Alvarado (2019) menciona que dentro del fortalecimiento de las organizaciones públicas es importante que las estructuras administrativas se modernicen, y para lograrlo uno de los ejes es la participación social. Por lo tanto es importante analizar los mecanismos de participación con los que cuenta el municipio para que los ciudadanos sean partícipes de la toma de decisiones.

Dentro del municipio de Juárez se establecen en 1994 la creación de los Comités de Vecinos, estos están conformados por personas que viven en la misma zona y que se agrupan para colaborar con el gobierno. Dentro de su reglamento se establece en el Artículo 43 que estos comités deben de exponer las problemáticas de su comunidad a las autoridades y proponer las soluciones que se consideren convenientes. Esto podría ser el primer mecanismo de participación ciudadana que da a los juarenses la oportunidad de influir en las decisiones de los gobernantes. Sin embargo estos comités son señalados por ser una estructura de territorio clientelar, en donde cada partido en el poder los desmantela y conforma otros con liderazgos que sean afines a su proyecto partidista. Además, no hay incentivos para que los ciudadanos participen en este mecanismo ya que no se establece un presupuesto para su funcionamiento y las demandas planteadas no son atendidas por las autoridades. En un estudio Córdova (2005) encuentra que en Juárez estas estructuras territoriales suelen tener muchos intermediarios ante las autoridades municipales, esta jerarquización limita y controla la participación plena en la toma de decisiones.

Otra forma de colaboración es el Consejo Municipal de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, su creación se aprobó en marzo del 2014. Dentro de su reglamento en el Artículo 3 se establece que este Consejo es un “órgano de deliberación, asesoría, consulta y colaboración del Municipio de Juárez, Estado Chihuahua con la sociedad civil, que se encargará de analizar, proponer, fomentar y coadyuvar en el diseño y operación de las políticas públicas de Desarrollo Social y Humano en el Municipio de Juárez”. A pesar de lo planteado este espacio de participación

las organizaciones de la sociedad civil participantes señalan que no se cuenta con un plan de trabajo, se ha tratado de limitar los temas que se pueden tratar, hay una falta de interés por las autoridades municipales en dar seguimiento, y han tenido que invertir sus propios recursos para el funcionamiento del mecanismo; todo esto lleva a que se presente la renuncia de nueve organizaciones al consejo quienes lo señalan como ineficiente y una pérdida de tiempo (Silerio, 2019).

Por último, el 2018 se establece el Presupuesto Participativo como un mecanismo de gestión y participación social a través del cual la población del municipio puede decidir el destino de un porcentaje del presupuesto de egresos municipal de cada año. Esto se realiza a través de consultas directas a la población, como está marcado en el Artículo 75 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua. La implementación de este instrumento ha tenido problemas para lograr una verdadera participación de los ciudadanos, para el ejercicio 2020 se señala que no se presentó una convocatoria clara, ésta no se difundió correctamente, y el periodo entre su publicación y cierre fue un periodo mucho menor en Juárez a comparación de otros municipios. Además se establecieron requisitos de participación que limitaban la presentación de los proyectos de la ciudadanía, y no se dieron a conocer adecuadamente las ubicaciones y horarios de votación. Una evaluación del funcionamiento de este mecanismo señala para Ciudad Juárez una calificación de 2.0 en una escala de diez (PEJ, 2020). Buscar el buen funcionamiento de estos mecanismos cobra importancia cuando la Encuesta de Participación Ciudadana muestra que para el 2019 el 41.2% de los juarenses considera que el gobierno municipal no toma en cuenta a la ciudadanía para la toma de decisiones, y el 30.1% considera que poco (PEJ, 2019).

Esta mirada hacia la estructura administrativa del municipio a partir de su organigrama y los mecanismos de participación ciudadana dispuestos se puede ver que dentro de la toma de decisiones se presenta una centralización. A pesar de que orgánicamente se ha engrosado las áreas administrativas y se han especializado sus actividades, también se han tratado de concentrar para tener un mayor control sobre ellas.

Por otro lado, los mecanismos de participación con los que se cuentan son pocos e ineficientes lo que origina que los ciudadanos no puedan participar activamente dentro de la toma de decisiones; esto significa que las organizaciones civiles interesadas en influir dentro de las políticas públicas diseñadas e implementadas tienen un obstáculo para compartir su experiencia y conocimiento. Así

mismo esta falta de participación puede generar que haya una diferencia entre los problemas atendidos por el gobierno municipal y lo que la población considera prioritario.

IV.1.2. Dimensión política

Dentro de esta dimensión vamos a analizar el conflicto que existe entre los actores internos y externos al gobierno local por alcanzar sus intereses. Reconociendo que estos desacuerdos pueden generar ineffectividad para la atención de los problemas públicos debido a la diferencia en los objetivos entre estos actores.

Es partir de la visibilización de los feminicidios en Ciudad Juárez que el gobierno local ha sido cuestionado en numerosas ocasiones sobre este problema frente al cual los diferentes funcionarios se han posicionado.

Cuando se da a conocer el problema de los feminicidios en la ciudad el gobernador del estado era Francisco Barrio (1992-1998) se dedicó a hacer un juicio moral en contra de las mujeres víctimas argumentado que “salían a bailar con hombres” (González , 2004) o que se trataba de prostitutas. En 1995 se encuentran en el Lote Bravo los cuerpos de 8 mujeres asesinadas y torturadas sexualmente, esto causó conmoción ya que fue la primera vez que tantos cuerpos de mujeres fueron encontrados en un solo lugar. Cuando el gobernador se presentó frente a televisión por primera vez después de este hallazgo se le cuestionó sobre estos cuerpos a lo que respondió “el problema es que son prostitutas, tienen dos vidas la que su familia conoce y la que viven los fines de semana” (Portillo, 2001).

Estas declaraciones causaron gran indignación en las familias de las mujeres víctimas de feminicidio y de las mujeres desaparecidas, quienes ante la falta de respuesta de las autoridades inician por su cuenta la búsqueda de cuerpos sin vida en lugares públicos (Campo Algodonero, 2018). A partir de esta cooperación los padres se agruparon bajo el nombre de Voces sin Eco, y con el paso del tiempo fueron creando organizaciones civiles, en coordinación con defensoras de los derechos humanos y académicas, para continuar con su búsqueda y exigir a las autoridades justicia.

Además del gobernador otros funcionarios hicieron declaraciones que responsabilizaban a las víctimas y trataban de minimizar la situación, esto se detalla en la información proporcionada en una entrevista de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre los homicidios y

desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez. Ante los visitantes el entonces Subprocurador General de Justicia, Jorge López Molinar, señala: “Muchas mujeres trabajan en maquiladoras, y como no les alcanza para vivir, de lunes a viernes desempeñan su trabajo y los fines de semana se dedican a la prostitución, además, como provienen de distintas partes, si algo les sucede nadie las reclama” (Elizalde & Muñoz, 1998).

Así mismo María Antonieta Esparza, ex coordinadora de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales contra la Familia y Personas Desaparecidas, menciona a los visitantes de la CNDH que lo que está ocurriendo con las mujeres deriva de problemas originados en la violencia intrafamiliar, aunado al desarrollo sexual y las condiciones económicas, precisando que no se considera excepcional lo que está ocurriendo (Elizalde & Muñoz, 1998). Las declaraciones de estos funcionarios muestran primero la intención de desacreditar a las mujeres víctimas de feminicidio, esto tratando de justificar la falta de atención al problema que hasta el momento había; y segundo, restar importancia a los feminicidios por las actividades que las mujeres pudieran realizar y por lo tanto normalizar la situación.

Dentro de las declaraciones encontradas se muestra que cuando no se puede culpabilizar de manera directa a la víctima las autoridades han buscado responsabilizar a la familia, esto ocurrió en el caso de una niña de 10 años que fue encontrada asesinada en donde el gobernador declaró que la víctima contaba con una “dentadura con caries que denotaba desintegración y descuido familiar” (Ruiz, 2003, p.1).

En 1996 fueron encontrados 6 cuerpos de mujeres en Lomas de Poleo, mientras que el número de feminicidios seguía a la alza en la ciudad Francisco Barrió declaró: “la incidencia de asesinatos de mujeres en Juárez no es mayor al que existe en otras partes del estado o de la República, sino un porcentaje que podría considerarse normal” (Carrasco Soto, 1997, párr. 7). En estas declaraciones el gobernador habla del número de feminicidios como si se tratara de una cuota estándar, en donde no importan las mujeres sino el número, como si un solo caso no fuera suficiente para que el estado atienda la situación.

En una entrevista realizada para la televisión en 1997 se preguntó al gobernador sobre los avances en las investigaciones de los feminicidios, a lo que respondió: “se ha encontrado un patrón muy parecido: las muchachas se mueven en ciertos lugares, frecuentan a cierto tipo de gente, y entran en una cierta confianza con malvivientes, gente de bandas que se convierten en sus agresores”

(Portillo, 2001, p.1). Estas declaraciones muestran la intención de culpabilizar a las víctimas, como si alguno de los argumentos planteados explicara o justificara el asesinato de estas mujeres.

Para este momento no se encuentra un posicionamiento del Presidente Municipal, Ramón Galindo Noriega, pero se realiza una campaña en los medios de comunicación en la cual se pide a las mujeres que no utilicen vestimenta provocativa o algunas maniobras como vomitar al victimario para ahuyentarlo (Juárez, 2015). Esta campaña culpabiliza de nuevo a las mujeres sobre los feminicidios, atribuyendo que es su forma de vestir lo que provoca su asesinato; y en lugar de plantear medidas de prevención deja a las ciudadanas la responsabilidad de evitar la comisión de estos delitos.

Un nuevo gobierno empieza en 1998, Patricio Martínez se vuelve el nuevo gobernador, pero con ello no vino una mejor situación para las mujeres. Durante su campaña utilizó el tema de los feminicidios como prioritario anunciando públicamente que “es imposible que este tipo de asesinatos quede impune” (Monárrez, 2004, p.10). Sin embargo tiempo después, también durante campaña, habla de una manera sexista sobre las víctimas: “bueno, esas mujeres no venían precisamente de misa cuando fueron atacadas” (Don Mirone, 1998, p.6). Al expresarse de esta forma no es de extrañarse que durante su mandato buscara de restar importancia a los feminicidios mediante discursos sexistas y que tratara de deslindarse del problema, un ejemplo de esto es cuando Silvia Elena Rivera Morales, madre de una joven víctima de feminicidio, se acercó al gobernador para pedirle justicia éste le respondió “que le reclamara al anterior gobernador porque él era el que estaba cuando asesinaron a su hija” (Torres, 2012, párr. 6).

Durante una reunión con las organizaciones de mujeres y el entonces nuevo Procurador de Justicia, Arturo González Rascón, éste declara sobre las mujeres asesinadas: “tienen una vida nocturna y en altas horas de la noche entran en contacto con bebedores, están en riesgo” (Pérez García, 2005, p.153). Esto viene a marcar una serie de conflicto entre estos actores, en donde las organizaciones de mujeres denunciaron reiteradamente la discriminación recibida por el procurador así como sus omisiones y negligencia en la atención del problema.

En 2001 diferentes organizaciones civiles se pronunciaron en contra del gobierno estatal, demandaron que se resuelvan los asesinatos de mujeres en Juárez ante los cuales señalaron que las autoridades locales han sido incompetentes y el gobierno federal indiferente. Sobre el gobernador Patricio Martínez señalaron: “se ha negado a recibirnos; no nos toma las llamadas no quiere

resolver el problema. A él lo hemos denominado el enemigo público número uno de las mujeres de Ciudad Juárez. Y el procurador de justicia del estado nos ha recibido en dos ocasiones, en las cuales se burla de la situación y no hay interés en resolver el caso” (Ballinas, 2001, p.1).

Ese mismo año feministas juarenses señalaron al gobierno de Chihuahua de realizar campañas de desprestigio en su contra, Irene Campos del grupo 8 de marzo declaró en una entrevista telefónica que “el gobernador Patricio Martínez ya había iniciado (desde el año pasado) una campaña de desprestigio en contra de las organizaciones no gubernamentales, al publicar varios desplegados que decían que estábamos trabajando con fines políticos” (La Jornada, 2001, párr.2).

Sin duda algo que marca la administración de Patricio Martínez es el hallazgo de 8 cuerpos de mujeres asesinadas con signos de violencia sexual en los terrenos del conocido campo algodoner, ante estos hechos la administración estuvo señalada de irregularidades y negligencia en las investigaciones. En un informe de la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua se confirma la falsedad de datos en algunos de los expedientes de este caso (Breach & Villalpando, 2006). Así bajo la impunidad e indiferencia termina en el 2003 la administración de Patricio Martínez, con un número de aproximadamente 160 mujeres víctimas de feminicidio durante su mandato según número reportados por las organizaciones civiles.

Ante la situación el Alcalde de Juárez en turno, Jesús Alfredo Delgado Muñoz, pidió a las autoridades estatales y federales que tomaran acciones para solucionar el problema “porque no podemos absorber una responsabilidad que no es del municipio” (Cano & Coria, 2003, párr.12).

Con la entrada del nuevo gobernador, el priista José Reyes Baeza (2004-2010), inicia una campaña para “limpiar” la imagen de Juárez. Sin embargo los casos de feminicidio continuaron en aumento y con ello los señalamientos y reclamos de justicia. Ante esto el gobernador señaló la existencia de “una campaña estructurada, sistemática y permanente que pretende enlodar la imagen de Ciudad Juárez”, con el pretexto de los feminicidios, acusando a los medios de información nacionales y extranjeros así como a organismos internacionales (Breach & Villalpando, 2005, p.2.).

Del 2000 al 2010 se realizaron 279 recomendaciones al estado mexicano sobre asuntos de protección de los derechos de las mujeres, de estos el 50.53% corresponden a Ciudad Juárez (Red Mesa de Mujeres, 2012), así mismo se aumentaron los pronunciamientos pidiendo justicia para las víctimas. Sobre esto Reyes Baeza dijo que “no aceptará exhortativas ni del gobierno de Estados

Unidos ni de artistas nacionales o extranjeros en torno al esclarecimiento de los feminicidios”, y que “no se va a permitir que gente de fuera siga estigmatizando y ensuciando la imagen de Ciudad Juárez” (Proceso, 2007, párr.2). La propia Procuradora General de Justicia, Patricia González, afirmará durante el Gobierno de José Reyes que: “No vamos a permitir que Ciudad Juárez se convierta en un lugar donde se habla de crímenes en contra de las mujeres” (Revelo , 2008, p.1).

El problema de los feminicidios era entonces tratado por el gobierno como un invento de los medios y organismos nacionales e internacionales para manchar la imagen de Juárez, en donde se magnificaba la situación con la finalidad de impedir su desarrollo. Aquí se deja de culpabilizar a las víctimas pero se intenta invisibilizar la situación de violencia de género extrema que viven las mujeres en la ciudad.

A partir de la declarada guerra contra el narcotráfico, por el ex presidente Felipe Calderón (2006-2012), en el 2007 se presentó un repunte de feminicidios en la ciudad. Ante el aumento en el número de feminicidios en Juárez, el entonces alcalde José Reyes Ferriz (2007-2010) aseguró que se debía al narcotráfico que más mujeres estuvieran siendo asesinadas “Es un daño colateral, también están muriendo a causa de la violencia provocada por el crimen organizado” (El Ágora, 2009, párr.4).

Ante la respuesta de las autoridades siguió creciendo las inconformidades de las organizaciones de la sociedad civil y de los familiares de las mujeres víctimas de feminicidio, por lo que en el 2002 presentan una denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por las negligencias e inconsistencias en la investigación de unos casos de feminicidio. Como consecuencia en el 2009 la CIDH emite una sentencia acusatoria en contra del Estado Mexicano, en la cual se establece responsabilidad en la violación de derechos de las víctimas y sus familiares; y se establecen recomendaciones para la reparación del daño (CIDH, 2009).

Algunas de las recomendaciones que se realizaron fueron que el estado realizara un acto público de responsabilidad internacional, se pidiera perdón a las víctimas y se construyera un memorial como símbolo de no repetición. Sin embargo esto no fue bien recibido por las autoridades, quienes después de la sentencia tardaron dos años para cumplir con esto. El 7 de noviembre de 2011 se realiza la develación del Monumento Memorial Campo Algodonero, sin embargo esto ocurrió sin la presencia del presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa; el gobernador del Estado, César Duarte Jáquez y presidente municipal Héctor Murguía Lardizábal, quienes enviaron

representantes a la ceremonia (Rodríguez M. , 2011). Esto deja ver la importancia que las autoridades de los tres niveles de gobierno dan al tema de los feminicidios, ya que ni la máxima autoridad municipal estuvo presente en el momento que reconoce la culpabilidad del estado y se pide perdón a las víctimas, lo que es un momento histórico para la ciudad.

El 26 de marzo de 2012, como respuesta a la sentencia de la CIDH, se realiza la inauguración de las instalaciones del Centro de Justicia para las Mujeres. Esto se realizó con representación de los tres niveles de gobierno, con la asistencia del gobernador César Duarte y el presidente municipal Héctor Murguía; así como representantes de organizaciones civiles. Dentro de este evento el gobernador declaró:” De ninguna manera podemos aceptar que Juárez sea símbolo de violencia; no es el modo de vida de sus habitantes una permanente violencia mayor a la de otras latitudes del mundo, y no podemos permitir que se siga estigmatizando a esta ciudad. Reconocemos que tenemos violencia, violación a los derechos humanos, como en muchas partes del mundo; estamos decididos a enfrentarlos para que no vuelva a suceder” (Villalpando, 2012, p.19). Sus palabras muestran, aún después de tantos años de problema y una sentencia internacional, la intención de minimizar la situación al afirmar que el problema no es mayor que en otras partes del mundo.

Con el fin de la guerra contra el narco y la disminución de muertes derivadas de esta estrategia fallida el gobernador del Estado César Duarte Jáquez declara en entrevista con un periódico que Juárez ya tenía otro ambiente y sobretodo que había dejado atrás el estigma referente de violencia (La opción, 2014). Esto a pesar que para este año era registrado por las organizaciones alrededor de 40 mujeres víctimas de feminicidio en Juárez.

Para el 2015 el problema del feminicidio en la ciudad persiste, incluso durante este año se presenta un aumento en el número de víctimas. Sin embargo durante la presentación este mismo año del alcalde Enrique Serrano en un panel se le cuestionó sobre las investigaciones respecto a los casos de “las muertas de Juárez”, a lo que respondió “quiero decirles que se ha formado como una leyenda negra respecto de estos homicidios en contra de mujeres que durante muchos años se estuvieron haciendo, se tejieron muchas historias (...) en el momento más álgido, cuando había mayor número de homicidios de mujeres, comparábamos con otras ciudades de la República y del extranjero y teníamos menos asesinatos (...) hubo intereses económicos que se aprovecharon de esta mala fama para echar tierra a Ciudad Juárez (...) Cuando dio un resbalón Juárez, esos intereses se encargaron

de desprestigiarnos en los medios (...) en Juárez los medios a todo llaman feminicidio ” (Pérez, 2015, p.18).

Al ver estas últimas declaraciones recogidas en este apartado podríamos decir que el Alcalde Enrique Serrano expone dentro de su respuesta un resumen de los argumentos que a través de los años, las diferentes autoridades han utilizado para desestimar, invisibilizar y normalizar los feminicidios en la ciudad.

A lo largo de los años se puede apreciar que administraciones gubernamentales van y vienen, diferentes partidos políticos se alternan en el poder, y organismos nacionales e internacionales señalan las omisiones y negligencias del gobierno y aun así el tema de la violencia de género contra las mujeres sigue olvidado dentro de las prioridades de los gobernantes. Podemos observar como con la visibilización del problema se trató de culpabilizar a las víctimas a partir de difamaciones y discursos morales, señalándolas como responsable de sus feminicidios por salirse del comportamiento que se espera de ellas.

Después de esto ante los reclamos y señalamientos nacionales e internacionales se pretende invisibilizar la situación explicándola como normal y “menos grave” a comparación de otros lugares del país o el mundo. Y finalmente se maneja como una situación que es creada y maximizada por organismos que quieren frenar el desarrollo de la ciudad, como si la población no tuviera memoria, como si los familiares de las mujeres víctimas no tuvieran memoria.

El conflicto existente entre las organizaciones y las familias de las mujeres víctimas de feminicidio con el gobierno local es una constante desde la visibilización del problema, mientras que las madres de familia han buscado que la situación sea atendida dentro de los objetivos del municipio no se encontraba la atención de la violencia de género contra las mujeres. Es por esto que las acciones del municipio estuvieron encaminadas primero a la culpabilizarían de las víctimas para minimizar el problema, y después a normalizarlo e invisibilizarlo.

IV.2. Proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia contra las mujeres en Juárez.

Este apartado tiene la finalidad de cumplir con el resto de nuestros objetivos específicos que se refieren a la descripción del desarrollo de la normatividad y la asignación de presupuestos de la política de atención de la violencia de género contra las mujeres en Juárez, así como la identificación de los actores que intervienen en el proceso de institucionalización

IV.2.1. Desarrollo de la normatividad

El camino para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia ha sido un largo proceso lleno de esfuerzos por conseguir la igualdad entre hombres y mujeres, en donde se han tratado de establecer los instrumentos jurídicos que garanticen la protección de sus derechos humanos.

El aumento en la normatividad y paradójicamente la persistencia de las discriminaciones y las expresiones de violencia han sido una constante a lo largo del trayecto, por lo que cada vez se han establecido tratados, convenciones, pactos, normas y proyectos más integrales con la finalidad de eliminar la violencia contra las mujeres.

Dentro de este apartado se parte del marco normativo macro que da forma a la normatividad a nivel micro en materia de violencia de género contra las mujeres, esto con la finalidad de estudiar primero cómo se genera la normatividad nacional y después cómo se va adoptando a nivel local. Dentro de este proceso se observará si la normatividad nacional ha generado cambios normativos en el municipio, qué tan rápido o no se han adoptado estas disposiciones, y qué actores han intervenido.

a. De los instrumentos internacionales al marco nacional

Como antecedente de nuestro periodo de estudio, a nivel internacional los primeros instrumentos jurídicos que expresan la igualdad entre los seres humanos como principio fundamental fueron la Carta de las Naciones Unidas firmada en 1945, en conjunto con la Declaración de los Derechos Humanos aprobada en 1948 (Universidad Veracruzana, 2018). Así las Naciones Unidas se vuelve una fuerza impulsora de la igualdad entre hombres y mujeres, llevando a cabo en 1975 la

Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en México en donde se aprueba el Plan de Acción Mundial, “primer instrumento internacional destinado a promover la integración de las mujeres en el desarrollo” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2006, p.13).

Línea del tiempo 1. Normatividad internacional-nacional



Fuente: elaboración propia a partir de revisión documental.

Aquí se retoman algunas de las demandas de los movimientos feministas y se ve reflejado en la participación de un gran número de mujeres provenientes de todo el mundo, tanto de organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales. A partir de esta conferencia se consigue posicionar el debate por el reconocimiento de los derechos de las mujeres dentro de la agenda internacional, lo que señala González (2005) como un triunfo importante para los movimientos de mujeres.

Esta nueva concepción sobre el papel de las mujeres ya no es vista desde un enfoque asistencialista de bienestar, sino desde su incorporación en el proceso de desarrollo de los países. Si bien se entiende que parte de la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres está relacionada con su poca participación en la esfera social, económica y política también se reconoce que su incorporación en estos procesos de desarrollo no es suficiente pero sí necesaria para su autonomía, lo que abona en la lucha contra todo tipo de dominación.

El año de 1975 declarado como Año Internacional de la Mujer es el inicio de lo que se denominaría Decenio de las Naciones Unidas para la Mujeres, en donde a partir de las recomendaciones realizadas a los gobiernos nacionales para la implementación de estrategias para lograr la igualdad de la mujer, el establecimiento de metas y la creación de agencias de igualdad, se logró la creación

del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (Instraw) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) cuyo objetivo era apoyar a los países en la creación de políticas que ayudaran en el desarrollo de las mujeres. Estas acciones vienen a marcar un esfuerzo importante por institucionalizar la política internacional a partir de la creación de organismos, normatividad y la implementación de acciones en los países miembros que cumplan con los objetivos planteados dentro del Plan de Acción Mundial de 1975.

Es a partir de esto que los países de América Latina reconocen la urgencia de que la comunidad regional establezca sus propias estrategias nacionales, para lo cual se realizan una serie de recomendaciones y medidas establecidas en el Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina publicado en 1977 (CEPAL, 1977). Sin embargo, estos modelos empezaron a ser debatidos ya que las feministas señalaban que estos no cuestionaban los roles tradicionales de género y centraban su atención en el mercado.

Es debido a la persistencia de la discriminación contra las mujeres, a pesar de los Pactos y las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos que tienen como propósito favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, que el 18 de diciembre de 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta convención establece una declaración de derechos para la mujer, así como un programa de acción para que los Estados Partes garanticen el goce de estos derechos (Instituto Nacional de las MUJERES [INMujeres], 2008).

México se suscribe a la CEDAW en 1980, bajo el gobierno priista de José López Portillo, y se ratifica el 23 de marzo de 1981 con lo cual se comprometió a adoptar medidas para respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de las mujeres (ONU Mujeres, 2016). Esta convención tiene implicaciones institucionales para el país al establecerse la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones y políticas, por lo que para su cumplimiento ha sido necesaria la armonización del marco jurídico así como reconocer las prácticas institucionales que discriminan a las mujeres, lo cual se ha visto reflejado en la ordenación de las agendas políticas con la CEDAW, dando marcha dentro del país a la institucionalización de la política internacional en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

Hasta este momento en ninguno de los instrumentos internacionales se había mencionado explícitamente el problema de la violencia contra las mujeres, esto se debe tal vez a la complejidad

de la problemática en donde era visto como un asunto del ámbito privado en donde el Estado no podía intervenir. Hay que recordar que los límites entre el ámbito público y privado son imprecisos lo que hace difícil el reconocimiento de un problema como público o no, resultando en la existencia o ausencia de políticas que estén dirigidas a atender en este caso la violencia contra las mujeres.

Es en la Segunda Conferencia Internacional de las Mujeres, llevada en Copenhague en 1980, que se reconoce que la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia doméstica, es un asunto de orden público en el que el Estado debe de intervenir ya que constituye una violación a los derechos humanos (INMujeres, 2008).

Lo anterior es un parteaguas para que con el aumento en los índices de violencia contra las mujeres en 1994 se adopta la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención Belém do Pará, que establece por primera vez el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, y propone el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de sus derechos como fundamentales para luchar contra el fenómeno. Esta convención es uno de los “bastiones que refleja años de lucha de los movimientos sociales, de activistas de derechos humanos, feministas y juristas” (Bustamante & Vásquez, 2011, p.16).

Es importante señalar que para este entonces el incremento de la violencia de género contra las mujeres ya era un problema en Ciudad Juárez. En 1989 se hicieron públicos algunos casos de violencia pero fue a partir de 1993 que se documenta por primera vez un caso de feminicidio por la Julia Monárrez. Los señalamientos hacia el gobierno local y nacional ya se dejaban ver debido a la poca o nula atención del problema. Tan solo hay que recordar la respuesta a esta problemática por el entonces Gobernador de Chihuahua, el panista Francisco Barrio, el cual en sus declaraciones minimiza la situación y culpabiliza a las víctimas a través de un discurso moral.

Con la suscripción de México a la Convención de Belén Do Pará en 1995, en la administración Ernesto Zedillo, se reconoce la importancia de que el gobierno atienda el problema de la violencia contra las mujeres, para lo cual en el país se realiza la adopción de las medidas planteadas en la convención, se crean normas y políticas.

Línea del tiempo 1b. Normatividad internacional-nacional



Fuente: elaboración propia a partir de revisión documental.

Como resultado de los compromisos adquiridos en 1995 se publica el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, a cargo de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene una línea de acción para la atención de la violencia contra las mujeres, este programa es considerado como punta de lanza de diversas acciones institucionales. Para mejorar la condición de las mujeres en el país se plantea la incorporación de la perspectiva de género dentro del proceso legislativo, la planeación, el diseño y ejecución de las políticas. Esto se refiere a la institucionalización de la perspectiva de género, que es “el proceso por medio del cual las demandas de igualdad de género de las mujeres se incluyen en las políticas públicas como un valor o un objetivo dentro de las rutinas y las normas de las instituciones públicas para mejorar la condición y posición de las mujeres” (Guzmán, 2008, p.132).

Una de sus estrategias de este programa era la profundización en el federalismo, se buscaba la colaboración con gobiernos estatales y municipales respetando sus soberanía para la creación de estrategias que atiendan las diversas necesidades de cada región, sin embargo, este programa no estableció atribuciones claras en la atención del problema para cada nivel de gobierno lo que pudo ocasionar que sus disposiciones no fueran atendidas como se esperaba.

A pesar de las acciones emprendidas por el gobierno de México el número de feminicidios en Juárez seguía a la alza, este marco nacional no estaba reflejándose en la atención y solución del problema a nivel local, cuerpos de mujeres asesinadas y torturadas eran encontrados en diferentes

zonas de la ciudad, sumando para 1996 un total de 82 feminicidios. Estas noticias empezaban a hacer eco a nivel nacional e internacional, en donde ya se hablaba de las nombradas “muertas de Juárez”, ejerciendo presión sobre el gobierno nacional para la atención y solución del problema.

Después se crea el Programa Nacional contra la Violencia familiar 1999-2000, a cargo de la SEGOB y realizado en colaboración con organismos de mujeres, universidades, centros de investigación e instancias gubernamentales. Dentro de este programa ya se plantea el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y se establecen líneas de acción para conseguirlo.

Poco más de 20 años después de que México asumiera el compromiso de eliminar la discriminación y violencia contra las mujeres se crea la instancia rectora de la política pública en materia de género en el país, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en el 2001, durante la administración panista del Presidente Vicente Fox, cuya atribución es la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional, programación y presupuestos, políticas públicas y programas sectoriales. Además, tiene como uno de sus objetivos específicos “la promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia” (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2001, p.3). Es por lo tanto la encargada de dirigir los esfuerzos en materia de políticas públicas en el tema de violencia contra las mujeres, para lo cual promoverá acuerdos y convenios entre los tres niveles de gobierno.

En el 2001 se instala la Mesa institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia familiar y hacia las mujeres, cuyo propósito era impulsar la creación de un sistema nacional de prevención, detección, atención, información y evaluación sobre el fenómeno de la violencia familiar y contra las mujeres. Como resultado de los trabajos de la Mesa y en coordinación con expertas y expertos en el tema de violencia familiar se diseña el Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006 que busca prevenir, sancionar y erradicar la violencia en la familia.

A la par de este programa, y ante la persistencia de los feminicidios, se crea en junio del 2003 la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez que atendía un programa de 40 acciones planteadas por el gobierno federal para la atención del problema, con una visión interdisciplinaria e interinstitucional a partir de la participación de organismos federales, estatales, municipales y organizaciones de la sociedad civil. Esto significa el reconocimiento de que la violencia de género contra las mujeres es un tema

complejo el cual debe atenderse de forma integral y con la participación de todos los niveles de gobierno, sin embargo la participación del gobierno municipal en el cumplimiento del programa establecido no se vio reflejado en este momento en la creación de normatividad a nivel local de la cual se desprendieran políticas locales para la atención del problema en la ciudad.

Más adelante la creación de dos leyes a nivel nacional marca un parteaguas importante en el proceso de la institucionalización de la perspectiva de género en el país y en la atención de la violencia de género contra las mujeres, primero, la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) en el 2006, y después la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en el 2007. Ésta última impulsada por la doctora Marcela Lagarde en conjunto con otras diputadas a partir de su investigación sobre los crímenes de mujeres en México inspirada por los feminicidios en Juárez, en donde encuentra que ésta ciudad no es la única del país donde se presentan estos crímenes.

Es aquí donde empieza nuestro periodo de estudio, con la LGAMVLV en donde se tiene un abordaje integral del problema, reflejando los compromisos y objetivos fundamentales de la política internacional adquiridos por el país. Esta Ley representa un gran avance ya que incorpora los distintos tipos y modalidades de violencia que padecen las mujeres, desde la psicológica hasta el feminicidio, y así mismo establece la coordinación institucional de los diferentes niveles de gobierno así como las atribuciones de cada uno para atender el problema. Dentro de estas atribuciones se establece en el Capítulo II Artículo 50 que los municipios se encargarán de “instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal”.

Su importancia dentro del proceso de institucionalización se debe a que la ley plantea los diferentes mecanismos institucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres: la alerta de género, el sistema nacional para prevenir, atender, y erradicar la violencia contra las mujeres, y un programa integral; y se convierte en el eje rector a nivel nacional para la elaboración de políticas públicas en el tema.

A partir de la creación de esta normativa las entidades federativas empezaron a crear sus propias leyes, esto con la finalidad de homologar su marco normativo con el federal y dar cumplimiento a los tratados y convenciones internacionales. Por esto, en el 2007 Chihuahua publica también la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia aunque es importante recalcar que ésta en un inicio no contempla el feminicidio como una forma de violencia contra las mujeres,

esto a pesar del problema persistente de feminicidio en el Estado, principalmente en Juárez; será hasta el 2010 que se agregue este tipo la violencia feminicida a la Ley. Dentro de esta misma se sigue estableciendo la coordinación entre el gobierno estatal y los municipios para la implementación de la política federal.

Con el cambio del gobierno federal, bajo la administración de Felipe Calderón, se publica en mayo del 2007 el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual plantea la elaboración de políticas públicas con perspectiva de género para eliminar la discriminación por motivo de género y para combatir la violencia de género en cumplimiento con la Ley General.

Poniendo en marcha lo establecido en LGAMVLV en el 2007 se instala el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, que tiene como objetivo impulsar políticas públicas en todo el país enfocadas a colocar la perspectiva de género y el trabajo a favor de los derechos de las mujeres como un eje prioritario en la acción gubernamental en los 32 estados de la República Mexicana. Conformado por “la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas y el Instituto Nacional de las Mujeres” (Carmona, 2015, p. 227).

Seguido de esto, se crea el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2007-2012, en el cual se establece la coordinación con los diferentes niveles de gobierno para brindar atención integral a las mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos. Éste da cumplimiento a lo mandatado dentro de la Ley General de Acceso, por lo tanto es una directriz para las acciones que deberán ser realizadas por los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus competencias, marcando así la implementación de la política nacional en lo local.

A partir de lo anterior se puede ver como los acuerdos internacionales van permeando en la creación de normatividad a nivel nacional, esto con la finalidad de incorporar a las leyes los compromisos adquiridos a partir de la incorporación a los tratados y convenciones internacionales.

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un asunto público va teniendo aceptación a partir de la movilización internacional de los movimientos feministas, lo que va

estableciendo marcos normativos que llevan a México a crear programas que atiendan el problema. Sin embargo no es sólo la buena voluntad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos lo que mueve a las autoridades a actuar, sino también la presión que tiene el gobierno por la visibilización del problema de la violencia de género contra las mujeres especialmente en Ciudad Juárez.

Hasta este punto se observa que el desarrollo normativo que se da a nivel macro no se traduce en la creación normas a nivel local ni políticas municipales, esto a pesar de haber pasado más de 10 años de la visibilización de los feminicidios en Ciudad Juárez. Así mismo estos cambios normativos a nivel federal no se traducen en una mejora ni mucho menos una solución del problema.

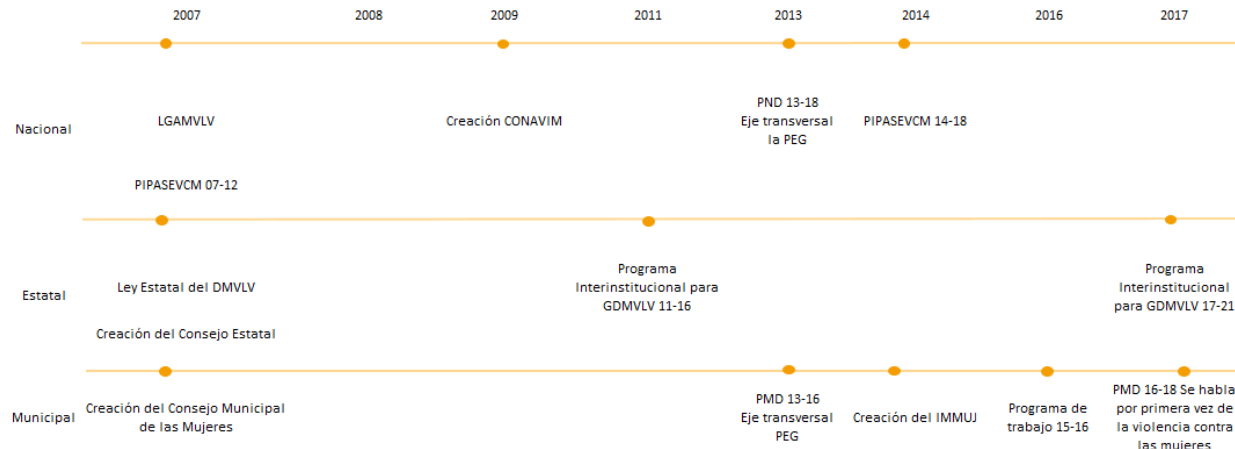
Durante esta primera etapa se ve cómo se va incorporando el tema de la violencia contra las mujeres en la normatividad internacional, la suscripción de México a estas convenciones van marcando la necesidad de realizar cambios normativos a nivel nacional para homologar con las disposiciones internacionales estableciendo así los primeros esfuerzos por institucionalizar la política a nivel macro. A partir de esto se crean leyes y programas que buscan cumplir con este marco, una de las más importantes es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ya que marca la pauta para la política nacional en el tema.

b. Evolución de la normativa local.

Los cambios normativos y su impacto en las políticas que se generaban a nivel nacional tenían un eco dentro de los gobiernos locales. Simultáneamente e incluso antes de la creación del INMUJERES en el 2001, en las entidades federativas se estaban creando instancias estatales de la mujer, para este año ya se contaban con institutos en 29 estados.

Frente a estas acciones y ante la presión nacional e internacional por la movilización que se presentaba en Juárez y Chihuahua debido a los feminicidios las autoridades de Chihuahua dieron paso a la creación de un instituto para las mujeres en la entidad el cual fue impulsado principalmente por las organizaciones de mujeres (Instituto Chihuahuense de las Mujeres [ICHMujeres], 2015).

Línea del tiempo 2. Normatividad local



Fuente: elaboración propia a partir de revisión documental.

A pesar de que existían propuestas por parte de las organizaciones de mujeres, incluso tiempo antes de la creación de INMujeres, no fue hasta el 2002 que por la insistencia de las asociaciones Programa Compañeros, Mujeres por Juárez, Centro de Investigación y Solidaridad Obrera, entre otras, se pudo crear el Instituto Chihuahuense de las Mujeres. Hay que resaltar lo que señala el ICHMujeres (2015) sobre la importancia de que este proceso coincidiera con un periodo en el que se tuvo un número importante de representantes mujeres en el Congreso del Estado, ya que esto facilitó las alianzas que promovieron cambios legislativos en favor de la igualdad. Acciones de las organizaciones como estas fueron consolidando un movimiento estatal de mujeres en Chihuahua, mostrando un frente unido, algo que era inédito en todo el país.

En un principio las funciones del instituto se centraron principalmente en la atención de las madres de las víctimas de feminicidio de Juárez por lo que su sede se instaló en esta ciudad, por órdenes del gobernador Patricio Martínez. Lo que al parecer se veía como algo que podría acelerar los cambios normativos significó un freno dentro de los avances en el tema de mujeres, la institución volcó los pocos recursos disponibles y el tiempo a entregar apoyos asistenciales a las familias de mujeres víctimas de feminicidio, estableciendo una relación con el estado que Pérez (2005) señala como “estrategia para menguar los ánimos”.

Todo esto significó un retroceso para las organizaciones civiles quienes debido a esta situación estuvieron en pugna con el gobierno estatal, quien se encargó de desprestigiar el movimiento de mujeres y generó que algunas asociaciones se dispersaran (ICHMujeres, 2015).

Es hasta el 2004 con la entrada del nuevo Gobernador del Estado, José Reyes Baeza, que se nombra a Luisa Cabrerros Revilla directora general de ICHMujeres que las funciones del instituto cambian. La sede se mueve a la capital del estado, a pesar de las resistencias por parte de las madres de mujeres víctimas de feminicidio, en esta nueva etapa se buscaba la integración de perspectiva de género en las dependencias y políticas así como la atención de la violencia contra las mujeres en todo el estado.

A partir las disposiciones y avances a nivel nacional, en Chihuahua se publica la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el 2007, seguido del Consejo Estatal para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; con funciones de coordinación de acciones y de participación social, para la planeación de la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como la protección y asistencia de las víctimas en el Estado. Esta Ley puede verse como el inicio de la institucionalización de la política nacional para la instrumentación de la LGAMVLV en el estado, ya que atiende las pautas marcadas dentro de la ley nacional para la atención del problema.

A la par con estos cambios en 2007 se crea el Consejo Municipal de las Mujeres en Juárez, durante la alcaldía del priista Héctor Murguía Lardizábal, esto a partir de la presión que las organizaciones de mujeres y grupos de madres de mujeres desaparecidas y víctimas de feminicidio realizan por la falta de atención del problema del gobierno municipal. Cabe destacar que a pesar de la grave situación de violencia contra las mujeres que se vive desde principios de los noventa en la ciudad, antes de esta fecha no se encuentran registros de normatividad municipal en el tema, ni siquiera dentro de los Planes Municipales de Desarrollo está nombrado este problema.

La finalidad de este consejo era “funcionar como Órgano de carácter permanente para el análisis, consulta, opinión y colaboración en el diseño y ejecución de políticas, planes, programas y acciones del Gobierno Municipal...” (Consejo Municipal de las Mujeres [CMM], 2010), según lo establecido dentro de su documento de creación. Éste estaba conformado por funcionarios públicos y representantes ciudadanos para dar seguimiento a las acciones realizadas. Las asociaciones de

mujeres tomaron parte de estos espacios ciudadanos, con la finalidad de impulsar la agenda para la atención de la situación de violencia contra las mujeres.

A pesar del espacio que este consejo podría proporcionar para hacer eco de las demandas de las mujeres el consejo no contaba con un presupuesto asignado, por lo que no se contaba con mucha capacidad para impactar en la atención y solución del problema; en algún momento se tuvo acceso a recursos federales pero estos fueron pocos y servían apenas para acondicionar los espacios de trabajo. Se puede decir que este órgano fue creado sobre todo para informar la realización de acciones ante los organismos internacionales y los movimientos de mujeres ante la situación en la ciudad.

Es hasta el 2011, con el gobernador priista César Duarte, que en el estado se cuenta con un Programa Institucional para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una vida libre de Violencia 2011-2016, el cual atiende las líneas de acción establecidas en el programa nacional. Dentro del proceso de creación de este programa sólo participaron instancias gubernamentales que formaban parte del Consejo Estatal, a pesar de la experiencia de las organizaciones de mujeres en el tema éstas no fueron incluidas dentro del proceso, dejando una vez más su visión fuera de las estrategias para atender el problema. Esto viene a materializar la política en atención al cumplimiento de los objetivos de la Ley.

Dentro del programa se establece la coordinación de los tres poderes de gobierno así como los gobiernos municipales para la creación de acciones afirmativas, políticas públicas, programas o cualquier otra acción gubernamental para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres de cualquier edad en el ámbito público o privado (ICHMujeres, 2011). En el Artículo 10 de esta Ley se establece: “Para mejorar la defensa, asistencia y protección de las mujeres víctimas de violencia, el Estado y los municipios, contarán con instancias especializadas y personal calificado para la procuración del respeto de los derechos inherentes a éstas”.

En respuesta al problema de la violencia de género contra las mujeres, y en atención a la normatividad estatal, la Secretaría de Seguridad Pública Municipal crea la Unidad Especializada en casos de Violencia Doméstica en julio de 2012 para la que se capacitó a 21 agentes y se habilitaron instalaciones (YoCiudadano, 2017), sin embargo esto no era ni es suficiente para una ciudad con una población tan grande y en donde aproximadamente el 60% de las llamadas de emergencia que se reciben son por violencia familiar. Por lo tanto la capacidad de esta unidad es

insuficiente para atender este problema. Martha Patricia Barraza comenta dentro de la entrevista realizada que esta unidad era vista como un castigo impuesto para los agentes que incurrían en alguna falta según sus propios testimonios (Barraza, entrevista personal, 2019).

Con el nuevo gobierno federal, en donde el PRI vuelve al poder después de 12 años con la candidatura de Enrique Peña Nieto, se publica el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2016 el cual establece como una de sus tres estrategias la transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas públicas, esto tiene implicaciones a nivel estatal y municipal ya que deben de alinear sus planes de trabajo para cumplir con los objetivos nacionales de desarrollo.

Después de todo el camino recorrido en el tema de normatividad antes del 2013 los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) en Ciudad Juárez sólo hablaban de la necesidad de incorporar a las mujeres en los espacios de participación social para su desarrollo, es hasta este año que se incorpora dentro del PMD 2013-2016 un eje denominado equidad de género atendiendo lo dispuesto en el PND. Esto refleja la alineación de los objetivos municipales a los nacionales, tomando en cuenta que el gobierno nacional y municipal estaba a cargo de un partido priista. Esto es una parte del proceso de micro implementación de la política a partir de la institucionalización de la política nacional.

Es al inicio esta administración municipal que la Regidora Evangelina Mercado plantea la creación de la Comisión de la Mujer, en una entrevista realizada a la ex regidora señala:

“...me entero que cada regidor debía de tener ciertas comisiones y había comisiones del deporte, había comisión para las obras públicas, (...), pero me parecía interesante que estábamos descuidando la carencia, la ausencia de un área que empiece a tejer estas acciones propositivas para la mujer, (...), entonces en el 2013 en octubre empezamos a trabajar la propuesta para el cabildo de creación de la Comisión de la Mujer” (Mercado, entrevista personal, 2019).

Es de esta manera que en el 2014 se aprueba la creación de esta comisión. Sin embargo esto no se da de manera automática, dentro del proceso se presentan obstáculos. Sobre esto la entrevistada comenta que aún después de tantos años de que se crea la LGAMVLV se enfrenta a un cabildo que se resiste a su conformación argumentando que era innecesario, es a partir las alianzas que realizaron con regidores pertenecientes al partido en el poder hicieron eco y respaldaron la propuesta.

A partir de estos cambios se logra para el 2014 la publicación del Reglamento del Instituto Municipal de las Mujeres (IMM), creándose así la institución encargada a nivel local de la implementación de políticas públicas en el tema de violencia contra mujeres. Su creación fue impulsada por las regidoras que conformaban la Comisión de la Mujer, Evangelina Mercado, Marisela Sáenz y Marcela Luna, en apoyo con organizaciones de la sociedad civil, quienes aprovechan la coyuntura nacional y utilizan los instrumentos internacionales como la política nacional, las recomendaciones de la Sentencia Campo Algodonero, y lo dispuesto en el Artículo 10 de la Ley estatal para presionar sobre la necesidad de contar con esta figura en el municipio.

“Esta política pública (la creación de la comisión de la mujer) no podía quedar únicamente, como ocurre en otras administraciones, como un documento más firmado, pactado en donde se levanta la mano y hasta ahí queda. Entonces trabajamos por el proyecto del Instituto Municipal de la Mujer” (Mercado, entrevista personal, 2019).

Como directora del IMM se nombra a Martha Patricia Barraza de Anda, académica de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, decisión que fue algo controversial ya que como la misma doctora menciona en la entrevista realizada a pesar de haber participado en muchos proyectos académicos y programas para la atención del problema no formaba parte de los movimientos feministas ni tenía un papel protagónico. En el 2015 se crea su programa de trabajo, el cual está alineado con el programa Estatal y Nacional, cuyo objetivo es la institucionalización de la perspectiva de género e impulsar la creación de mecanismos comunitarios que tiendan a erradicar cualquier tipo o modalidad de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes de manera preferente. Sin embargo la creación del IMMUIJ no fue con las condiciones presupuestarias y de infraestructura necesaria para su funcionamiento, por lo que no fue posible llevar a cabo el programa planteado. Ante esta situación los primeros años del instituto se realizaron actividades principalmente de sensibilización al interior de la administración con la finalidad de realizar la transversalización de la perspectiva de género y la institución.

Al finalizar esta administración municipal se da un cambio no sólo de gobierno sino un cambio político. Es en el 2016 que se presenta una coyuntura política en Cd. Juárez, en el proceso electoral se cuenta por primera vez con un candidato independiente que contiende por la alcaldía. Durante el proceso de campaña, las organizaciones civiles, activistas y académicas dedicadas a la defensa

de los derechos de las mujeres se acercaron al candidato con el objetivo de presentar una agenda en el tema de género, y plantear el futuro del Instituto Municipal de la Mujer Juarense.

Tras la victoria de Armando Cabada la Ciudad tuvo por primera vez un gobierno independiente, el cual se mostró abierto a la colaboración con los grupos de mujeres preocupadas por la situación de violencia de género. Esta situación permitió que las organizaciones civiles y académicas presentaran una propuesta de titular para el instituto, propuesta que fue aceptada y en septiembre de ese año se anunció como próxima titular a Laura Verónica Corchado, activista social y defensora de los derechos humanos desde hace más de veinte años en la ciudad.

Este acuerdo fue acompañado de un pacto político de apoyo con la próxima directora y con el alcalde electo para trabajar por el bien de las mujeres y la ciudad. Dentro de los acuerdo en este proceso político, se dio la libertad a Verónica Corchado para actuar y generar recursos para desplegar los programas que quisiera impulsar desde su gestión, para lo cual pidió y logro que se triplicara el presupuesto del organismo.

Para este punto podríamos ver esta designación como el surgimiento de una emprendedora de política. A partir de este cambio de dirigencia se impulsaron cambios normativos con la aprobación del Protocolo Policial de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género, planteado desde la administración anterior, la incorporación de la perspectiva de género en los reglamentos municipales; también se abrieron espacios para la atención psicológica y jurídica de las mujeres, y se creó el proyecto estratégico Corredor Seguro para las Mujeres en la zona centro de la ciudad con la finalidad de hacer un espacio seguro.

Es así que el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 establece como uno de sus ejes transversales la equidad de género y e igualdad de derechos, y por primera vez se menciona como uno de los objetivos de la administración municipal la atención de la violencia contra las mujeres.

Dentro de todos estos cambios uno que es importante destacar es la reforma al Código Penal Federal en el 2012 en donde se incluye la tipificación del feminicidio el 2012, lo que significa un logro para la lucha de los movimientos feministas, a partir de esto los estados de la república fueron incorporando esta tipificación a su código penal. En este proceso Chihuahua fue el último estado en realizar la tipificación del feminicidio, esto ocurrió cinco años después en el 2017 con la incorporación en el artículo 126 Bis de su Código Penal de “la figura típica que reconoce la

privación de la vida por razones de género” (OCNF, 2019). Sin embargo es importante recalcar que no se incorpora la denominación “feminicidio”, esto a pesar de ser un caso emblemático para la visibilización del problema y desde donde se empezaron a pronuncia los primeros movimientos de mujeres exigiendo la atención y solución del problema.

Dentro de este desarrollo normativo a nivel micro las informantes entrevistadas coinciden en la importancia que ha tenido la Ley General para impulsar la creación e implementación de políticas públicas municipales. Un ejemplo es lo expuesto por Verónica Corchado, actual Directora del IMM: “La presente administración municipal tiene alineadas sus políticas públicas con la amplia normativa de atención y prevención de la violencia contra las mujeres a nivel nacional, por lo que se ve reflejado en la inclusión de sus estrategias de intervención, (...)” (Corchado, entrevista personal, 2019). Aunque también reconocen que a pesar de la LGAMVLV aún se encuentran con obstáculos para la institucionalización de estas políticas, lo que ha ocasionado que el proceso sea lento y gradual.

En el estudio del desarrollo de la normatividad local se puede ver que se va adoptando de forma lenta, mientras que la Ley General en el 2007 establece las atribuciones de los municipios para la atención del problema en Juárez se dan los cambios normativos a partir del 2013 con la creación del Instituto Municipal de las Mujeres. Hay un periodo de 8 años sin que lo establecido por la ley se institucionalice en las normas locales que den paso a la micro implementación de una política de atención de la violencia de género contra las mujeres.

c. De lo local a lo nacional e internacional: cuando el problema rebasa el marco local

Como ya se ha mencionado anteriormente, desde los años noventa el incremento de la violencia de género contra las mujeres ha sido un problema en Juárez. A pesar de la suscripción de México en los tratados y convenciones internacionales la situación de violencia extrema contra las mujeres continuaba en la ciudad, el número de feminicidios seguía a la alza al encontrarse cuerpos de mujeres asesinadas y torturadas en el Lote Bravo y Lomas de Poleo, sumando para 1996 un total de 82 homicidios. Es debido a la falta de respuesta de las autoridades locales que los familiares de las niñas y mujeres desaparecidas se agrupan e inician por su cuenta la búsqueda de justicia.

La persistencia del problema lleva grupos de madres de mujeres víctimas de feminicidio a presentar una denuncia en el 2002 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el apoyo de las

asociaciones civiles especialistas en el tema, por los casos de 3 mujeres víctimas de feminicidio encontradas en el 2001 en un campo algodonnero en Ciudad Juárez.

Como resultado de esta denuncia, en el 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emite una sentencia histórica en contra del Estado Mexicano la cual es conocida como el “Caso Campo Algodonnero”. En esta sentencia se establece que el Estado mexicano es responsable por no proporcionar protección a las víctimas a pesar de la situación de violencia contra las mujeres en la ciudad, así como por la falta de respuesta ante la denuncia de desaparición, y por no realizar el debido proceso durante la investigación (CNDH, 2009).

La importancia de esta sentencia tiene que ver con las implicaciones que este caso ha tenido a nivel nacional e internacional, en este caso la CIDH desarrolló por primera vez una perspectiva de género en su jurisprudencia (Vázquez, 2011), así mismo el caso es considerado como el principal antecedente para la tipificación del feminicidio en México, esto a pesar de que el término no es utilizado en la sentencia sino que es empleado el término homicidio por razones de género.

Además de esta sentencia, y sus implicaciones, el caso también fue antecedente para la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Esto a partir de la serie de estudios que la Cámara de Diputados realiza a partir de la situación de Juárez, en donde se visibiliza que la violencia feminicida se desprende de otros tipos de violencia que son normalizados y tolerados por la población.

Si bien es cierto que nuestro marco teórico marca que las políticas públicas son pensadas desde el gobierno federal hacia los gobiernos locales, en el caso de Juárez podemos ver como en un tema tan complejo como lo es la violencia contra las mujeres la situación local tiene un impacto importante a nivel nacional.

Influyendo en las decisiones de políticas públicas que se toman desde el gobierno federal y que representan cambios de política importantes con repercusiones para todo el país, dejando ver como a pesar de que la política se dicta de lo macro a lo micro lo local tiene influencia en lo nacional.

IV.2.2. Asignación de presupuesto para la política

Dentro del proceso de institucionalización la asignación de presupuestos es primordial ya que asegura la instrumentación de la política municipal de atención de la violencia de género contra las mujeres. Además, contar con un presupuesto claramente designado a la política puede propiciar a que ésta perdure en el tiempo ya que supondría un compromiso para la realización de sus objetivos. Es por esto que dentro de este apartado se pretende analizar cómo ha evolucionado la asignación en el presupuesto para la política.

En una primera instancia se estudiará la asignación a nivel nacional, esto para enmarcar el proceso de la macro implementación en el cual se inserta el proceso local. Después se revisará la asignación en el estado y el municipio para ver si los recursos dispuestos pueden ser suficientes o no para el cumplimiento de la política, esto nos dará una idea del compromiso que el gobierno municipal tiene para la micro implementación de su política que lleve al cumplimiento de sus objetivos.

Línea del tiempo 3. Asignación de presupuestos



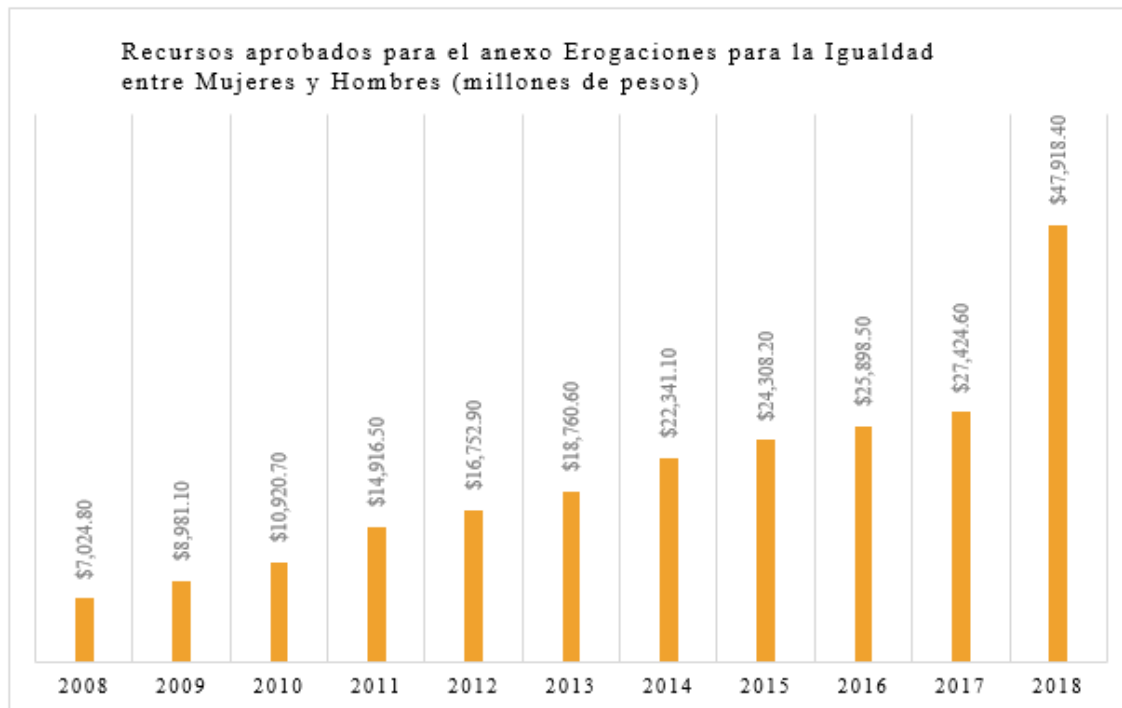
Fuente: elaboración propia a partir de revisión documental

a. Presupuesto nacional

Es en los años noventa que en México se inicia con el análisis del gasto público con enfoque de género, esto como parte de las conferencias mundiales del Cairo en 1994 y de Beijing en 1995 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2017). Desde entonces se crearon diferentes comisiones en las Legislaciones cuyo objetivo fue revisar y ampliar los recursos dirigidos a los programas para mujeres, pero fue hasta el 2008 que se detalla el gasto etiquetado para mujeres y la igualdad de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación en un anexo específico, el Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.

Este anexo se presenta con la finalidad de atender las necesidades e intereses estratégicos de las mujeres en camino a lograr la igualdad de género, dando cumplimiento a lo establecido en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Gráfica 5.

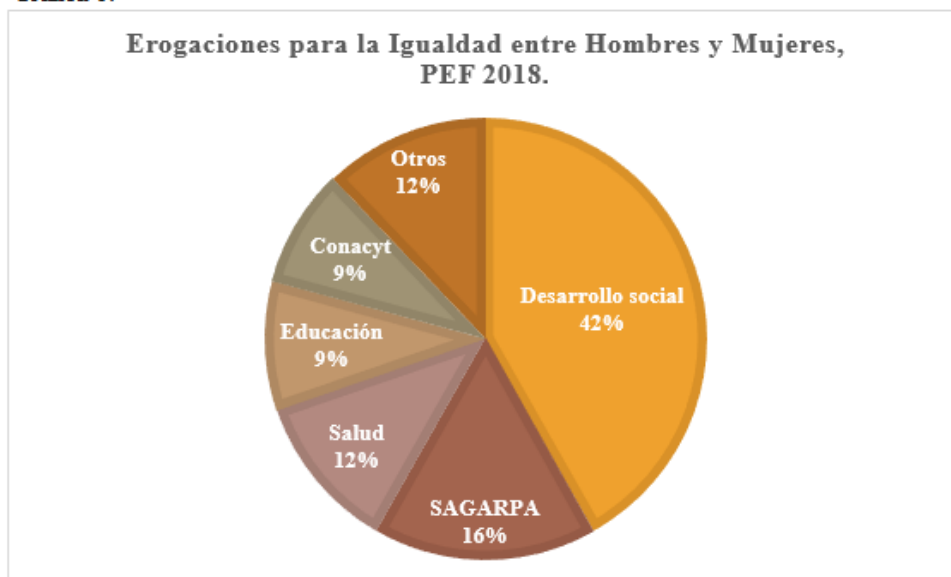


Fuente: elaboración propia con datos de CEFP 2018.

Como se puede observar, desde que se incluyó este anexo los recursos destinados han ido en aumento, con un presupuesto inicial de 7024.8 millones de pesos para el 2008 a un presupuesto de 47918.4 millones de pesos para el 2018, esto es un crecimiento medio anual a tasa real del 16.1%. Fue en el año 2018 en donde se dio el mayor crecimiento en el presupuesto asignado, con una diferencia de más de 20 mdp con respecto al 2017 representando una tasa de crecimiento en términos reales del 66.7%.

Originalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público planteó otorgar 28 mil mdp para el 2018 lo que significaba un aumento alrededor del dos por ciento, sin embargo legisladoras y organizaciones civiles denunciaron una disminución real en los recursos etiquetados a mejorar las condiciones de vida de las mexicanas, y señalaron que después de una década de la creación del anexo en el Presupuesto de Egresos de la Federación no se estaban disminuyendo las brechas de desigualdad, destacando la existencia dentro del anexo de programas que no tenían esta finalidad como los programas asistencialistas de la Secretaría de Desarrollo Social, esto debido a que de los recursos destinados por la Federación para la promoción de la equidad de género la mayor parte se concentran en el Ramo 20, desarrollo social. (CIMAC, 2017).

Gráfica 6.



Fuente: elaboración propia con datos de CEFP 2018.

Del aumento de los recursos conseguidos el 45.2% fue al programa de Pensión para Adultos Mayores, correspondiendo el 41.8% de los recursos totales aprobados al ramo 20 “Desarrollo Social”. El 16.40% de los recursos fueron para el Ramo 08 “SAGARPA”; el 11.5% para el Ramo 12 “Salud”; el 9.4% para el Ramo 11 “Educación Pública”; los recursos destinados a Conacyt como parte del anexo 13 aumentaron más del 4000%, en relación con el 2017, pero representan únicamente el 8.7% de los recursos (CEFP, 2018).

Tabla 8. Algunos programas del Anexo 13, 2018

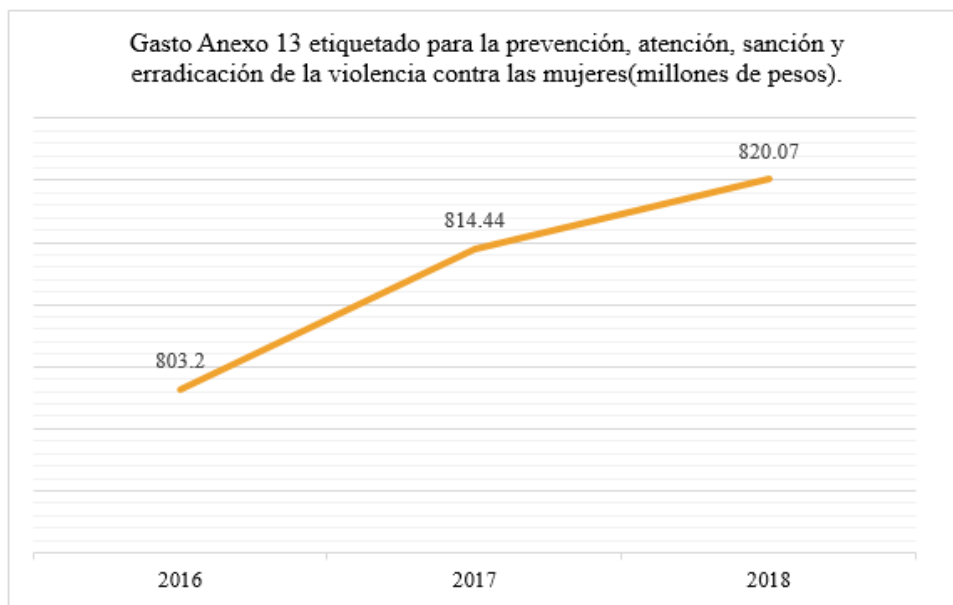
| Programa | Presupuesto |
|--|--------------------|
| Atención y prevención de la violencia contra las mujeres | 256 mdp |
| Salud materna, sexual y reproductiva | 2321 mdp |
| Pensión para adultos mayores | 14 mil mdp |

Fuente: elaboración propia con datos de CIMAC 2017

En el Anexo 13 para el 2018 se contaba con 32 ramos y 113 programas presupuestarios, dentro de estos programas están el de promoción para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres que pasó de una proyección de 140 mdp para el 2018 a 256 mdp aproximadamente lo que equivale al 0.53% del total de los recursos; el programa de salud materna, sexual y reproductiva que también tuvo un incremento en su presupuesto a 2341 mdp; y el programa de pensiones para adultos mayores que fue el que obtuvo el mayor aumento de recursos con 14 mil mdp.

Estos son algunos de los programas con mayor asignación presupuestaria dentro del anexo para la igualdad entre hombres y mujeres, se puede ver que a pesar de que todos los programas tuvieron un incremento en los recursos asignados es el del ramo de desarrollo social el que concentra la mayor parte del presupuesto de gasto en igualdad, lo que sigue siendo criticado principalmente por las organizaciones civiles.

Gráfica 7.



Fuente: elaboración propia con datos de CNDH 2018.

Al hacer la revisión del presupuesto total del anexo 13 que fue asignado para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres del 2016 al 2018 los datos de la CNDH(2018) nos muestran que el presupuesto ha aumentado del 2016 a la fecha alrededor del 2%. Sin embargo cuando observamos la proporción del anexo que estos montos representan nos damos cuenta que en el 2016 estos eran el 3.1% del presupuesto total y para el 2018 disminuyó al 2.9%, además, para el 2010 el CEAMEG señala que el presupuesto etiquetado para este tema fue de 417.3.1 mdp que correspondía al 5.4% del presupuesto del anexo 13.

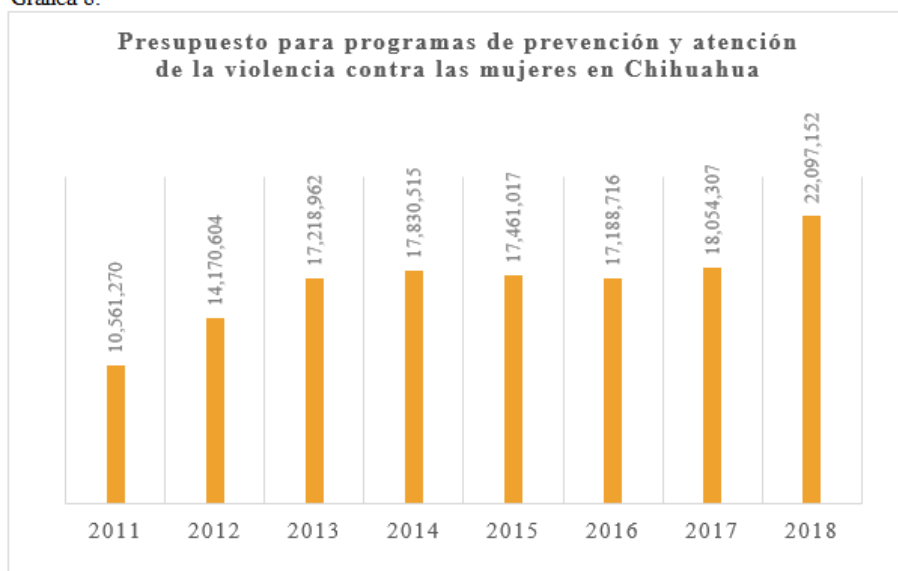
Con lo anterior se observa que a pesar del gran problema de la violencia de género contra las mujeres en el país el presupuesto asignado para su atención ha disminuido, contrario al problema, ya que la proporción de los recursos anexo 13 destinados para esto ha ido a la baja con el paso de los años evidenciando que este tema no es prioridad dentro de las acciones del gobierno. Por lo tanto pensar en la implementación de una ley tan ambiciosa como lo es la Ley General puede ser difícil bajo estas condiciones presupuestales, ya que los mecanismos y acciones establecidas plantean la creación, articulación y movilización de todo un engranaje institucional.

b. Presupuesto local

Dentro de la LGAMVLV en su Artículo 2 se establece que “La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestarias y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia...”.

En atención a estas disposiciones normativas en Chihuahua en el 2010 se plantea dentro del presupuesto basado en resultados impulsar la perspectiva de género, pero es hasta el 2014 que se asigna dentro del Presupuesto de Egresos del Estado un capítulo para la perspectiva de género y un presupuesto asignado para el tema de igualdad de las mujeres.

Gráfica 8.

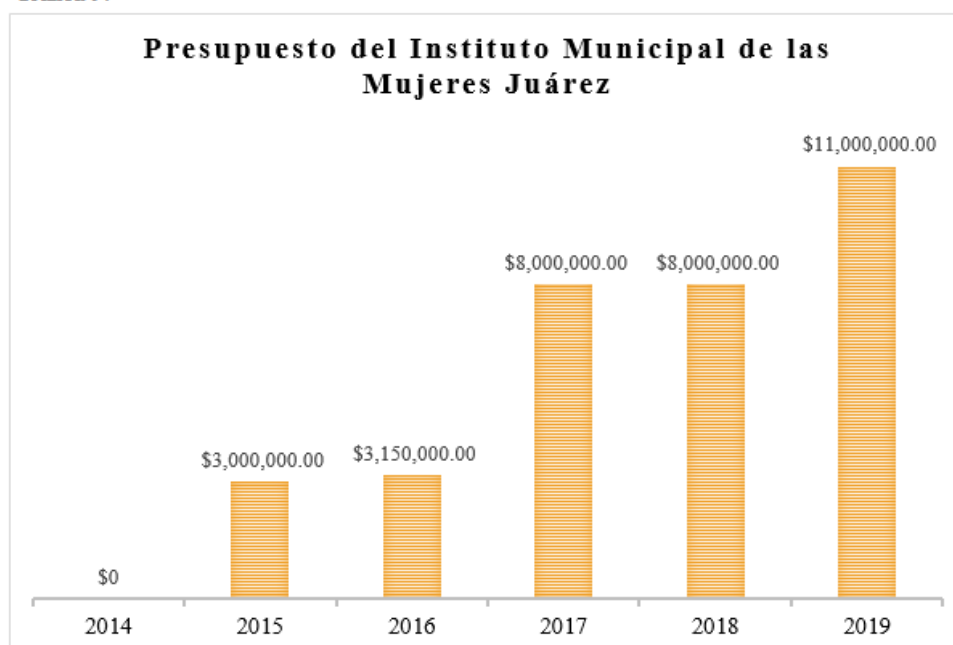


Fuente: elaboración propia a partir de Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua 2011-2018.

El presupuesto para los programas dirigidos a la atención y prevención de la violencia contra las mujeres en el Estado de Chihuahua es asignado al Instituto Chihuahuense de las Mujeres; el aumento del presupuesto asignado para este apartado del 2011 al 2018 fue del 109.22%. Sin embargo cuando analizamos como ha sido la asignación del presupuesto durante todo el periodo observamos que del 2014 al 2016 se presentó una disminución en el mismo, y aumenta de nuevo en el 2017 coincidiendo con el cambio de gobernador y partido político en el poder. Durante este lapso se da también un aumento de los feminicidios en Ciudad Juárez.

Al revisar la asignación de presupuesto en el municipio para la atención de la violencia de género contra las mujeres se encontró que antes del 2015 no había dentro del Presupuesto de Egresos recursos etiquetados para la atención de este problema. Lo anterior a pesar de que en el 2012 se crea la Unidad Especializada en casos de Violencia Doméstica la cual, según los informes de transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública, desde su creación no cuenta con un presupuesto propio sino que opera con recursos de la Dirección de Prevención Social. Esto ha ocasionado que la unidad tenga deficiencias para su funcionamiento, que no cuente con el recurso humano ni material suficiente para poder ofrecer servicios especializados a las víctimas y su familia.

Gráfica 9.



Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos del Municipio de Juárez 2014-2019.

Como se ha comentado anteriormente en el 2014 se crea el Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) en Juárez, sin embargo fue creado sin la asignación de un presupuesto por lo que durante el primer año se dedicó principalmente a actividades administrativas. Sobre esto menciona Martha Barraza: “(...), parecería que es algo que se atiende (violencia contra las mujeres) pero no se le da el apoyo financiero que se requiere, no hay dinero, pero yo creo que lo importante era crearlo e irlo consolidarlo poco a poco porque hay otras bolsas a la que los institutos pueden acceder conforme pasa el tiempo (...)” (M. Barraza, entrevista personal, 2019).

Es hasta el 2015 que se le asigna una partida presupuestal para su funcionamiento, la cual fue de 3 millones de pesos. Este recurso asignado fue insuficiente ya que la mayor parte era destinada a cubrir a cubrir el gasto corriente, por lo que no se tenía capacidad para generar políticas y/o programas que permitieran alcanzar los objetivos del instituto. Incluso, en comparación con otros organismos iguales que se crearon al mismo tiempo el IMM tenía menor recurso económico asignado.

Es en el 2016 con el cambio de administración se abre una ventana de oportunidad para las organizaciones dedicadas al tema de las mujeres, se logra negociar que el presupuesto del IMM aumentara más del doble, el instituto pudo contar con un espacio propio para operar y el personal especializado para la creación e implementación de programas de atención y prevención de la violencia contra las mujeres; esta fortaleza le permitió también gestionar más recursos con instancias como el Instituto Nacional de las Mujeres. Es así como del 2015 al 2019 el presupuesto que el municipio asigna al instituto aumenta más de tres veces. Aún con este avance en el presupuesto las informantes confirman la necesidad de contar con un mayor presupuesto que permita al Instituto tener una mayor capacidad de operación para crear e implementar políticas encaminadas a la atención de la violencia contra las mujeres. Al respecto Verónica Corchado (2019) menciona que: “El Instituto Municipal de las Mujeres ha tenido un incremento en su presupuesto anual, sin embargo para poder atender el tema de la violencia contra las mujeres se requiere mayor presupuesto de tal manera que las mujeres y sus familias tengan mayor acceso a servicios integrales y generar acciones de mayor impacto” (Corchado, entrevista personal, 2019).

Con esto podemos ver que a nivel local la asignación del presupuesto para la atención de la violencia de género contra las mujeres tiene realmente poco tiempo, y éste ha sido más el resultado de las presiones que los grupos de mujeres, organizaciones de derechos humanos y padres y madres de las víctimas han ejercido que del compromiso del municipio por atender el problema. La falta de un presupuesto local para la atención del problema por tantos años deja ver que para el gobierno de Juárez la violencia contra las mujeres no era un tema prioritario.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de los resultados encontrados podemos afirmar que el contexto institucional local, desde su dimensión técnica y política, ha obstaculizado la eficacia del proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia de género contra las mujeres. Esto ha quedado demostrado en la investigación mediante el examen de las variables analíticas seleccionadas. Más allá de su demostración técnica, las repercusiones de esta ineficiencia o fracaso de la política se traduce en una imparable tragedia humana donde las mujeres son las más afectadas, en medio de una sociedad profundamente herida pero también corresponsable.

Al analizar el contexto institucional local encontramos dentro de su dimensión técnica que los recursos financieros de Juárez no se encuentran balanceados, esto quiere decir que se depende en gran medida de la asignación de recursos federales y estatales. Dentro de la administración municipal existe un déficit presupuestal para hacer frente a sus responsabilidades primarias en cuanto a proporcionar los servicios básicos a la población. Por lo tanto es complicado que se asignen mayores recursos a una política para la atención de un problema tan complejo como lo es la violencia de género contra las mujeres bajo estas condiciones financieras.

Además, se presenta una centralización en la distribución de recursos ya que el gobierno estatal destina mayor presupuesto para la capital del estado a pesar de contar con casi la mitad de la población que Ciudad Juárez, lo que ha sido una disputa política a través de diferentes administraciones. Esto ha ocasionado que en una ciudad tan dispersa se generen zonas de alta marginación, en donde la inseguridad ha aumentado afectando principalmente a las mujeres que viven o transitan por estos lugares al exponerlas a situaciones de mayor vulnerabilidad.

Al hablar de la estructura organizativa encontramos que en los últimos años se han creado áreas más especializadas, con una mayor división de las actividades que realiza la administración, lo que permite en potencia crear estrategias más focalizadas favoreciendo la descentralización de la toma de decisiones. Sin embargo al crear una estructura tan grande también se dificulta la coordinación entre las diferentes dependencias de la administración, quienes incluso compiten por conseguir mayores recursos que les permita desarrollar sus propios proyectos.

Dentro de esta estructura existen mecanismos de participación ineficaces e ineficientes. Estos se han prestado para cuestiones clientelares en la promoción de intereses partidistas, han limitado la

participación de los ciudadanos y han sido poco difundidos para el conocimiento de la población. Ello ha generado que sea complicado para las organizaciones civiles expertas en el tema de derechos humanos y mujeres dirigir sus demandas y encontrar eco para la atención del problema.

Dentro de la dimensión política se observa que hay un conflicto permanente entre las organizaciones de mujeres, quienes buscan la atención del problema, y el gobierno local, que no lo reconoce. Esto ha ocasionado momentos de distanciamiento y por lo tanto situaciones adversas para la colaboración entre estas organizaciones y el municipio, quien hasta el 2016 no tenía dentro de sus objetivos la atención de la violencia contra las mujeres. El conflicto también se ha presentado dentro de la administración municipal, al presentarse una diferencia de objetivos entre los grupos de la organización que buscan promover acciones para la atención de la violencia contra las mujeres y grupos que se resisten. Esto ha generado que los procesos de política sean más lentos y que en momentos lleguen a quedar solo en papel sin presentarse su puesta en marcha. Desde el lente de nuestra teoría de políticas, la implementación de políticas, lo anterior puede ser entendido como una de las mayores dificultades para el avance en el proceso de institucionalización.

En el estudio del proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez del periodo comprendido de 2007-2018 encontramos dentro de la macro implementación que la normatividad nacional y la asignación de presupuestos se han ido desarrollando a la par de las convenciones internacionales, en un proceso que aunque no ha sido inmediato ha avanzado como en cascada paulatinamente hasta llegar a la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia y dar paso a la tipificación del feminicidio, estableciéndose así el marco nacional para la implementación de las políticas locales en el tema. En cuanto a la asignación de presupuesto a nivel nacional se ha creado un anexo con presupuesto etiquetado para el tema de mujeres, en su composición no atiende específicamente las necesidades de cara al problema por lo que el monto destinado a la atención de la violencia contra las mujeres es insuficiente para poder implementar la Ley.

Dentro de la micro implementación el proceso de institucionalización de la política no se ha dado de la misma forma, éste ha sido retardado en comparación con el avance nacional e incluso en comparación con otras entidades federativas y municipios. Esto se observa primero con la tipificación del feminicidio a nivel nacional realizada en 2012 en donde, a pesar de que el caso de

Juárez fue fundamental para impulsar esta reforma, Chihuahua fue el último estado en realizar la tipificación en el 2017.

Al revisar la normatividad local a partir de la creación de la Ley General en el 2007 y hasta el 2014 encontramos un gran hueco, durante este tiempo no se encuentran avances en el municipio. Es hasta la creación del Instituto Municipal de las Mujeres al final de este periodo que se empiezan a generar cambios normativos. Es de notar que a pesar de la importancia que Juárez ha tenido para impulsar la creación de normas a nivel nacional e internacional, a nivel local el avance ha sido sumamente lento en comparación con la magnitud del problema.

Al revisar la asignación de un presupuesto se puede ver que éste se estableció después de la creación de la estancia encargada de la política, encontrándose por un año sin capacidad operativa y por lo tanto sin la poder implementar una política pública. A partir del 2015 y hasta el hoy se ha presentado un aumento en el presupuesto asignado al Instituto Municipal de las Mujeres lo que ha permitido que se tenga mayor capacidad operativa para diseñar e implementar estrategias. Sin embargo se reconoce que éste continúa siendo insuficiente para poder enfrentar un problema tan complejo.

En general se puede observar que la implementación de acciones para solucionar el problema por parte del gobierno ha sido de manera reactivo, es decir, el gobierno se ha hecho cargo de su atención principalmente a partir de las presiones que los grupos de mujeres, organizaciones sociales, padres y madres de las mujeres víctimas de feminicidio han ejercido.

Dentro del desarrollo de este proceso podemos ver cómo el contexto institucional ha obstaculizado la institucionalización, primero, la falta de recursos financieros en el municipio ha sido un factor para la asignación de un presupuesto insuficiente a la política imposibilitando que se dé cumplimiento a lo establecido en la LGAMVLV. Y segundo, el no reconocimiento del problema por parte de las autoridades locales ha ocasionado que no sea atendido de manera oportuna resultando en un proceso tardío de institucionalización. Lo cual deja la atención del problema a manos de la voluntad política.

Derivado de todo lo anterior este caso sirve para ilustrar el dilema que existe entre un problema de política pública de esta magnitud y complejidad, y las posibilidades reales del ente municipal de hacerle frente. De cara al creciente problema de la violencia contra las mujeres, el proceso de

institucionalización palidece. ¿Qué instituciones de política pública necesitamos para procesos eficaces de política? ¿Qué lugar tienen y debe tener el municipio frente a un problema que le desborda en magnitud?

A partir de lo que se encuentra en nuestra investigación se realizan las siguientes recomendaciones:

1. El municipio debe de asignar un mayor presupuesto como condición imprescindible para la implementación creciente de la política de atención de la violencia contra las mujeres, esto a partir del reconocimiento del problema como prioritario en la ciudad. Si bien es cierto que se cuenta con recursos limitados también se ha visto que la voluntad política es parte importante para la obtención de recursos dentro de la administración municipal.

2. Siguiendo con el presupuesto, el municipio y el Instituto Municipal de las Mujeres deben buscar la obtención de otros recursos a partir de la aplicación a convocatorias a fondos federales de organismos como el INMUJERES para poder lidiar la situación financiera de la administración. Así mismo se podría buscar la colaboración con organismos internacionales, no gubernamentales y privados para la creación y financiamiento de proyectos.

3. El proceso de la política ha mostrado que ha sido principalmente a partir del trabajo realizado por organizaciones sociales que se han impulsado procesos de institucionalización de una política de atención de la violencia contra las mujeres, por lo que se les debe de incluir de manera formal y sistemática dentro de los mecanismos para la elaboración de estas políticas, dado que son un factor clave. Estas organizaciones han dado seguimiento a través de los años al problema y tienen gran experiencia en su atención que podría ser aprovechada de manera más directa y efectiva por el municipio.

4. La inclusión de actores clave dentro de la gestión municipal es importante para impulsar procesos de políticas públicas, en el tema de mujeres esto se ha visto con la incorporación de una activista social al frente del Instituto Municipal de las Mujeres. Por lo tanto se recomienda dar acceso a más actores de la sociedad que tengan este tipo de experiencia y redes que permitan agilizar los procesos de institucionalización e implementación.

5. Uno de los obstáculos constante en el camino de la política ha sido la presencia de funcionarios públicos poco sensibles ante la situación de violencia que las mujeres viven en la ciudad, dificultando la creación de programas y estrategias para la atención del problema. Debido a esto se

recomienda realizar acciones de sensibilización en perspectiva de género como una actividad contante dentro de la administración así como repensar los perfiles de quienes gobiernan la entidad para volverse verdaderos emprendedores de políticas a favor de las mujeres.

6. Aumentar la coordinación entre las diferentes dependencias y niveles de gobierno. El problema de violencia contra las mujeres es tan complejo que es necesaria, imprescindible, una coordinación efectiva que permita que se atienda de manera integral, lo que puede ayudar al municipio a compartir los costos que genera enfrentar este problema.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2010). El nacimiento de la disciplina de política pública y su recepción en México. En L. Aguilar, *Política Pública* (págs. 18-28). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Aguilar, L. F. (2010). La definición de políticas públicas, su proceso y sus operaciones constitutivas. En L. F. Aguilar, *Política Pública* (págs. 20-36). México: Siglo Veintiuno.
- Alencar-Rodrigues, R., & Cantera, L. (2012). Violencia de Género en la Pareja: una revisión teórica. *Psico*, 43(1), 116-126.
- Alvarado Pechir, C. (2019). *La teoría de la organización en la administración pública. Hacia una redimensión convergente*. Toluca: IAPEM.
- Álvarez, J. R. (2016). *Análisis Narrativo de la Política Pública de Sustancias Psicoactivas en Bogotá 2010-2014*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Arellano, D. (2013). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arista, L. (8 de Marzo de 2020). 1,227 mujeres han desaparecido en México en el último año. *Expansión política*, pág. 1. Obtenido de <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/03/08/1-227-mujeres-han-desaparecido-en-mexico-en-el-ultimo-ano>
- Ballinas, V. (15 de noviembre de 2001). Demandan ONG esclarecer asesinatos en Ciudad Juárez: en casi una década hay 2050 víctimas, indican. *La Jornada*, pág. 1.
- Bass, S., Pérez García, M. E., & Ramírez, J. (2011). *Análisis de las dinámicas de violencia de género y su relación con las condiciones de la vivienda en el poniente de Ciudad Juárez*. Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Bautista, D. (2016). *Análisis narrativo de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil: pueblos indígenas en bogotá 2009-2013*. Bogotá, Colombia.
- Bazúa, F. (Septiembre de 2010). *Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico*. México: Documento de trabajo.
- Berman, P. (1798). El estudio de la macro y micro-implementación. *Public Policy*, 157-184.
- Breach, M., & Villalpando, R. (29 de marzo de 2005). Llegó a 10 números de muertas en Juárez 2005; el gobierno critica a la prensa. *La Jornada*. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2005/03/29/index.php?section=sociedad&article=042n1soc>
- Breach, M., & Villalpando, R. (22 de agosto de 2006). Falsean datos de tres feminicidios en Juárez. *La Jornada*. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2006/08/22/index.php?section=estados&article=036n1est>
- Brugué, Q., Canal, R., & Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones. *Gestión y Política Pública*, xxiv (1), 85-130.

- Bustamante Arango, D., & Vásquez Henao, P. (2011). La convención Belém Do Pará un balance de su aplicación en la jurisprudencia de la corte interamericana, a 16 años de su entrada en vigor. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 15-35.
- Cabrero Mendoza, E. (Sept. /Dec. de 2000). Los dilemas de la descentralización en México. *Organ. Soc.* , 7(19), 123-152.
- Cabrero, M. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Políticas Públicas*, IX (002), 180-229.
- Campo Algodonero. (Noviembre de 2018). Obtenido de <http://www.campoalgodonero.org.mx/eventos>
- Cano, L., & Coria, C. (13 de marzo de 2003). Politizan los crímenes en Cd. Juárez. *El universal.mx*, pág. 1. Obtenido de <https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/48719.html>
- Cantera, L. (2007). *Casais e violência: Um enfoque além do*. Porto Alegre.
- Carbajal, M. (25 de noviembre de 2007). El feminicidio, sus causas y significados. *Mujeres en Red: el periódico feminista*, pág. 12. Obtenido de <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1228>
- Carbonell, M. (2002). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. México: Biblioteca Jurídica Digital de la UNAM. Obtenido de <http://brd.unid.edu.mx/recursos/Ley%20Suprema%20en%20Derecho%20Constitucional/Bloque%205/Lecturas/1.%20El%20federalismo%20en%20Mexico.pdf>
- Carmona, S. (junio de 2015). La institucionalización del género en México. *Revista del Colegio de San Luis*, 5(9), 220-239.
- Carrasco Soto, H. (12 de febrero de 1997). Normal, el porcentaje de homicidios respecto a otras partes del país: Barrio. *El Diario*, pág. 1b.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (17 de Marzo de 2017). *El Gasto Público Federal con Equidad de Género*. Ciudad de México: Cámara de Diputados LXII Legislatura.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (15 de octubre de 2018). *El Gasto Público General en Equidad de Género 2008-2018*. Ciudad de México: Poder Legislativo Federa, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). (noviembre de 2010). *La violencia contra las mujeres*. México.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). (2012). *Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011*. Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados.
- CEPAL. (Noviembre de 1977). *Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina*. Obtenido de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/15049/S7700858_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- CEPAL. (Abril de 2006). Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe y otros consensos regionales.
- Cetrángolo, O., Curcio, J., & Goldschmit, A. (2014). Presupuesto y financiamiento de políticas públicas. Obtenido de <https://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/06/PFPP-2014.pdf>
- Chávez, S. I. (mayo de 2017). La sentencia de campo algodónero, un antes y un después para la violencia de género en México. XIII Congreso Nacional sobre Empoderamiento Femenino. Pachuca, México.
- Chetty, S. (octubre-diciembre de 1996). The case study method for research in small- and médium - sized firms. *International small business journal*, 5.
- CIDH. (2002). Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. OEA.
- CIM. (2000). Programa Interamericano sobre la promoción de los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género. Obtenido de [https://www.oas.org/es/CIM/docs/PIA\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/CIM/docs/PIA[SP].pdf)
- CIMAC. (13 de noviembre de 2017). Aprueban aumento de 68 por ciento a presupuesto de igualdad. México. Obtenido de <https://cimacnoticias.com.mx/etiqueta/anexo-13-erogaciones-para-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres>
- Cincuendez, R. (2009). La estructura administrativa. Tendencias y nuevos sistemas en la prestación de servicios públicos. En *Documentación sobre gerencia pública*. Castilla: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- CNDH. (2018). Diagnóstico como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procesos de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. México. Obtenido de <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>
- CNNExpansión. (7 de febrero de 2010). Chihuahua: una economía competitiva. *Expansión*, pág. 1. Obtenido de <https://expansion.mx/economia/2010/02/07/chihuahua-una-economia-competitiva>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CNDH). (2009). Caso González y otras (Campo algodónero) vs México. Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- Comisión Nacional de Búsqueda (CNB). (6 de ENERO de 2020). Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas. Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Búsqueda de Personas. Obtenido de <http://www.alejandroeencinas.mx/wp-content/uploads/2020/01/REGISTRODEPERSONASDESAPARECIDAS.pdf>
- CONAVIM. (2016). El costo de la violencia contra las mujeres en México. México: Secretaría de Gobernación.

- CONAVIM. (2018). Diagnóstico Estructural del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres. México.
- Consejo Municipal de las Mujeres (CMM). (2010). Consejo Municipal de las Mujeres. Sesión ordinaria No. 8 del Honorable Ayuntamiento del día 9 de diciembre del 2010. Juárez.
- Corbetta, P. (2007). La repilación de datos: técnicas cualitativas. En Metodología y técnicas de investigación social. Madrid: McGrawHil.
- Corchado, V. (diciembre de 2019). (I. Pérez, Entrevistador)
- Córdova Bojórquez, G. (diciembre de 2005). Participación ciudadana y gestión del agua: los líderes de Comités de Vecinos en Ciudad Juárez, Chihuahua. Estudios Fronterizos, 6(12), 79-118. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612005000200004
- DeKeseredy, W., & Schwartz, M. (2011). Cuestiones teóricas y definitivas en la violencia contra las mujeres. En C. Renzetti, J. Edleson, & R. Kennedy Bergen, Sourcebook on Violencia contra la mujer (págs. 3-22). Mil robles: Sabio.
- Del Castillo, G., & Quintana, D. (2015). William Ascher: conversación sobre las policy sciences y sus aportes para América Latina. Perfiles Latinoamericanos, 23(46), 223-232.
- Del Castillo, G. (2014). Una perspectiva analítica de política pública. Conferencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Del Castillo, G. (Marzo de 2014). Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos. La Construcción del Futuro: los retos de las ciencias sociales en México. Memorias del 4 Congreso Nacional de Ciencias Sociales.
- Del Castillo, G. (2015). Policy Change in Mexican Basic Education: Politics and Policy Tension. A Policy Study Approach. International Conference on Public Policy. Milán.
- Del Castillo, G. (2017). El estudio del cambio de políticas en el campo de la política pública. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, VI (2), 53-66.
- Díaz, S., Mendoza, V., & Porras, C. (febrero-abril de 2011). Una guía para la elaboración de estudios de caso. Raxón y palabra (75).
- DOF. (17 de diciembre de 2015). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México.
- Don Mirone. (13 de mayo de 1998). Zona Libre. Norte, pág. 7b.
- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. Academy of Management Review, 16(3), 532-550.
- Ejea Mendoza, G. (2008). Política pública y gestión institucional en la educación superior: factores organizacionales y cambio en la calidad educativa: el caso de la UAM 2001-2006. México: FLACSO-Sede Académica México.

- El Ágora. (19 de agosto de 2009). Narco culpable del aumento en feminicidios. El Ágora, pág. 1. Obtenido de <http://www.elagora.com.mx/Narco-culpable-del-aumento-en,16937.html#comments>
- Elizalde, T., & Muñoz, A. (25 de mayo de 1998). Apatía y sexismo de autoridades en Chihuahua: CNDH. La Jornada, pág. 1. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/1998/05/25/sexismo.html>
- Essayag, S. (2018). Políticas públicas y planes nacionales de violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. *Estudios de políticas públicas*, 4(2), 110-127.
- Ferrando, J. (1978). El Estado unitario. En *Estado unitario, el federal y el Estado regional* (págs. 4-33). Madrid: Tecnos.
- FICOSEC. (Mayo de 2019). Resultados de la encuesta de violencia familiar y sexual, apartado de Juárez. Juárez, Chihuahua.
- Flyvbjerg, B. (mayo-agosto de 2005). Cinco malentendidos sobre la investigación basada en estudios de caso. *Reis*, 04(106), 33-62.
- Forni, P. (2010). Los estudios de caso: orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miriada*, 3(5), 61-80.
- García Prince, E. (enero de 2003). Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas. Caracas, Venezuela: Fundación Friedrich Ebert.
- Giménez, G. (septiembre de 2012). El problema de la generalización en los estudios de caso. *Cultura y representaciones sociales*, 7(13), 40-62.
- Giordano, V. (2007). Declaración de México sobre la. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- González, R. (10 de febrero de 2004). Fiscalía para el caso Juárez, resultado de presión social. *cncimacnoticias*, pág. 1. Obtenido de <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/fiscalia-para-caso-juarez-resultado-de-presion-social/>
- Guadarrama, G. (2010). El enfoque de género y la agenda de gobierno. Una aproximación al proceso de institucionalización en el Estado de México. *Cofactor*, I(2), 75-93.
- Guzmán Gallangos, F. (2008). Institucionalización de la perspectiva de género: políticas y presupuesto en México. En G. Zarembek (coord.), *Políticas Sociales y género* (págs. 131-163). México: FLACSO.
- Herrera, C., Juárez, C., Vargas, M., Torres, M., & Villalobos, A. (2010). Políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México. México: INMUJERES.
- IMIP. (2002). Plan de Desarrollo Urbano. Juárez.
- IMIP. (2003). Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez 2003. Juárez.
- IMIP. (2016). Plan de Desarrollo Urbano Sostenible: Ciudad Juárez 2016. Juárez.

- INAFED. (Diciembre de 2004). Las Finanzas Municipales: Cómo se integran y Cómo Incrementarlas. D.F., México.
- Incháustegui Romero, T. (mayo/agosto de 2014). Sociología y política del feminicidio; algunas claves interpretativas a partir del caso mexicano. *Sociedades e Estado*, 29(2), 373-400.
- Incháustegui, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. *Apuntes en torno a sus alcances y restricciones*. *La ventana*, 10, 84-123.
- INEGI. (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. Cd. México.
- Instituto Chihuahuense de las Mujeres (ICHMujeres). (17 de diciembre de 2011). Programa Institucional para garantizar el derecho. 61-144. Chihuahua: Periódico oficial. doi:<http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/sf/uploads/indtfisc/progSER2010-2016/ANEXOPROGINTERINSTITUCIONAL.pdf>
- Instituto Chihuahuense de las Mujeres (ICHMujeres). (1 de Mayo de 2015). Instituto Chihuahuense de la Mujer: su historia y sus logros. Chihuahua, Chihuahua, México: ICHMujer.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). *El Municipio Mexicano*.
- Jiménez, E. I. (Junio de 2018). Percepción y voluntad, retos para diseñar políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres. 187-203.
- Juárez, J. (2015). Estrategias y campañas de desinformación gubernamental y manipulación informativa en relación a los feminicidios y secuestros de mujeres y niñas en Ciudad Juárez entre 1993 y 2013. Madrid, España.
- La Jornada. (Noviembre de 2001). La Jornada. Lejos de resolver los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Obtenido de https://www.jornada.com.mx/2003/09/01/esp_juarez/024.htm
- La opción. (3 de septiembre de 2014). Ciudad Juárez deja atrás el estigma y el referente de violencia: Duarte. La opción de Chihuahua, pág. 1. Obtenido de <http://laopcion.com.mx/noticia/58826>
- Lagarde, M. (1 de enero de 2006). Del femicidio al feminicidio. Desde el jardín de Freud (6), 216-225.
- Lagarde, M. (11 de noviembre de 1996). Género y feminismo. *Desarrollo Humano y democracia*. Cuadernos inacabados, 25, 13-38.
- Lagarde, M. (2008). Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres. En M. Bullen, & C. Diez Mintegui, *Retos teóricos y nuevas prácticas* (págs. 209-240).
- Lagunes Viveros, V. D. (julio de 2018). Prevención de las violencias contra las mujeres, una visión desde el consejo social. *Alerta de género nacional*. Ciudad de México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: Universidad de Maryland Press.

- Lasswell, H. (1971). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences* (1), 3-14.
- Lerner, D., & Lasswell, H. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press.
- Lerner, G. (1990). *La creación del patriarcado*. Barcelona: Crítica.
- LICJ. (23 de diciembre de 2017). *Ley de Ingresos para el ejercicio Fiscal 2018 del Municipio de Juárez*. (102). Chihuahua, Chihuahua: Periódico Oficial.
- Llorens Aguado, A. (septiembre de 2014). *Cultura, familia y violencia de género: la perpetuación de la violencia contra las mujeres*.
- Lowi, T. (julio de 1964). *American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory*. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- Marrufo, I. (27 de Agosto de 2018). *Contrastan las cifras de feminicidio en Ciudad Juárez*. (EFE, Entrevistador)
- Martín, J., Dufour, G., Martín, A., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Martínez, P. C. (julio de 2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión* (20), 165-1993.
- Martínez, R. (1995). *Análisis de políticas públicas*. Instituto Nacional de la Administración pública. Obtenido de https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37285319/Martinez-Nogueira-Analisis-de-politicas-publicas.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_M.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential
- Massolo, A. (2003). *Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal*. En D. Barrera Bassols, & A. Massolo, *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. (págs. 11-53). Ciudad de México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Méndez, J. (2010). *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas*. En L. Aguilar, & Méndez, *Política Pública* (págs. 115-150). Cd. México: Siglo XXI.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2013). *Manual para la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: Guía metodológica y estudios de casos*. Lima, Perú.
- Monárrez Fragoso, J. E. (enero-junio de 2000). *La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999*. *Frontera Norte*, 12(23), 87-117.
- Monárrez, J. (2002). *Feminicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001*. *Debate Feminista*, 25(25), 279-305.
- Monárrez, J. (2010). *Las diversas representaciones del feminicidio y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, 1993-2005*. En L. Cervera, C. Fuentes, J. Monárrez, & R. Rubio, *Violencia*

- contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez (Vol. II). Miguel Ángel Porrúa.
- Monje, C. A. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Colombia: Universidad Surcolombiana.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad(128), 62-87.
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF). (2018). Informe Implementación del tipo penal de femicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017. México.
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF). (25 de noviembre de 2019). Comunicado de prensa. México. Obtenido de <https://redtdt.org.mx/?p=14673>
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF). (15 de enero de 2019). Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio. Obtenido de https://docs.wixstatic.com/ugd/ba8440_cf5a93a7625245329ba43c19e9044259.pdf
- OEA. (2018). Organización de los Estados Americanos. Obtenido de <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>
- Olivas, J. (10 de junio de 2017). Aporta Juárez más al estado y recibe poco. El Diario mx, pág. 1. Obtenido de https://diario.mx/Local/2017-06-10_b19c2cf3/aporta-juarez-mas-al-estado-y-recibe-poco
- ONU Mujeres. (2016). La CEDAW, convención sobre los derechos de las mujeres. Obtenido de https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/brochure%204_la%20cedaw%20ok.pdf?la=es&vs=4557
- ONU Mujeres. (2017). Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres. América Latina y el Caribe.
- Opinión, C. d. (2018). ¿Quién de nosotras sigue? La Verguenza Nacional de los femicidios. Ciudad de México.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (9 de junio de 1995). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belém do Pará, Brasil. Obtenido de <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>
- Otero, I. (2009). Mujeres y violencia. El género como herramienta para la intervención. Política y cultura (32), 105-126.
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO México y Miño y Dávila Editores.
- Pérez, C. (20 de Febrero de 2015). "Leyenda negra, fenómeno de los femicidios en Juárez, dice el alcalde. La Jornada, pág. 1. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2015/02/20/politica/018n2pol>
- Pérez García, M. E. (2005). Las Organizaciones No Gubernamentales en Ciudad Juárez y su lucha contra la violencia de género. Nóesis, 15(28), 147-167.

- Pérez, M. E., & Padilla, H. (julio de 2002). Interpretaciones locales sobre la violencia en contra de las mujeres en Ciudad Juárez. *Revista de Estudios de Género. La ventana* (15), 195-230.
- Plan Estratégico de Juárez (PEJ). (2015). Informe Ciudadano 2015. Juárez: Plan Estratégico de Juárez A.C.
- Plan Estratégico de Juárez (PEJ). (2018). Informe Ciudadano 2016-2018. Juárez: Plan Estratégico de Juárez. Obtenido de <https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2018/12/InformeCiudadano2018.pdf>
- Plan Estratégico de Juárez (PEJ). (2019). Informe Percepción de Instituciones y Gobierno 2020. Juárez: Plan Estratégico Juárez A.C. Obtenido de <https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2020/03/Instituciones.pdf>
- Plan Estratégico de Juárez (PEJ). (Julio de 2020). Plan Estratégico de Juárez. Obtenido de Presupuesto Participativo: de las personas para las personas: <https://planjuarez.org/presupuesto-participativo/>
- PMD. (2016). Plan Juárez. Obtenido de https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2018/12/pmd_2016_2018.pdf
- Portillo, L. (Dirección). (2001). *Señorita extraviada* [Película].
- Presupuesto de Egresos de Ciudad Juárez (PECJ). (30 de diciembre de 2017). Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2018 del Municipio de Juárez. Periódico Oficial N.104.
- Proceso. (24 de agosto de 2007). Acusa ONG a Reyes Baeza de minimizar el problema de los feminicidios en Cd. Juárez. Proceso, pág. 1. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/210660/acusa-ong-a-reyes-baeza-de-minimizar-el-problema-de-los-feminicidios-en-cd-juarez>
- Quintana, D. (agosto de 2015). Cuba entre revolución y reformas: La política de la política educativa en los cambios actuales. México.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y la administración pública*. Madrid: Tecnos.
- Ramírez, J., & Gutiérrez, N. (julio-noviembre de 2018). Si de prevenir (las violencias contra las mujeres) se trata, ¿qué pasa con los hombres? *Estudios de Políticas*, 4(2), 54-76.
- Revelo, P. (2008). El fenómeno del feminicidio: una propuesta de recategorización. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- RMM. (2012). Informe alternativo de México. Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la CEDAW y recomendaciones del Comité CEDAW al Estado Mexicano relativas a Juárez. Juárez. Obtenido de https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/RDMCJ_Mexico_CEDAW52sp.pdf
- RMM. (10 de mayo de 2020). Red Mesa de Mujeres. Obtenido de <http://www.mesademujeresjuarez.org/son-corazonesenmarcha/>
- Robles, H. (2010). Ciudad Juárez: donde ser mujer es vivir en peligro de muerte. Papeles de relaciones sociales y cambio global (109), 95-104.

- Rodríguez, M. (7 de noviembre de 2011). Víctimas abuchean a autoridades por inauguración de monumento en Juárez. Proceso. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/287406/victimas-abuchean-a-autoridades-por-inauguracion-de-monumento-en-juarez>
- Rodríguez, A. (1992). Poder y Política en las Organizaciones. *Psicología política* (5), 99-115.
- Rodríguez, C., & Pautassi, L. (2016). Violencia contra las mujeres y políticas públicas. *Cooperación española*.
- Ruiz, M. (2003 de julio de 2003). Es Ciudad Juárez la piedra en el zapato de Francisco Barrio. *cncimanoticias*, pág. 1. Obtenido de <https://cncimanoticias.com.mx/noticia/es-ciudad-juarez-la-piedra-en-el-zapato-de-francisco-barrio/>
- Sagot, M. (2008). Los límites de las reformas: violencia contra las mujeres y políticas públicas. *Revista de ciencias sociales*, II (120), 35-48.
- Salas, L. (2005). Transmisión intergeneracional de la violencia intrafamiliar: evidencia para las familias colombianas. *Desarrollo y Sociedad* (56), 285-337.
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Opera*, 9(9), 23-51.
- SCJN. (2002). El sistema jurídico mexicano. Cd. México: Poder Judicial de la Federación.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (12 de Enero de 2001). Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- SESNAP. (31 de MAYO de 2018). Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Obtenido de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>
- SESNAP. (2019). Información delictiva y de emergencias. Ciudad de México.
- Silerio, M. (2 de abril de 2019). Organizaciones señalan falta de voluntad en Consejo de Desarrollo Social. Juárez. Obtenido de <https://yociudadano.com.mx/sin-categoria/dejamos-el-consejo-pero-ocuparemos-otros-espacios-de-participacion-organizaciones/>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Szekely, M. (Marzo de 2010). Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina. *Institucionalidad social en América Latina*, 55-98. Santiago.
- Tello, F. (julio-noviembre de 2018). Amortiguando la calamidad: la lucha contra la violencia de género en la agenda de los municipios. *Estudios de Políticas Públicas*, 4(2), 25-40.
- Thompson, M. (2016). Violence against Women, movements against. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies*. Illinois.
- Torres, G. (18 de mayo de 2012). Priista negligente y omiso en feminicidio, aspira a senaduría. *cncimanoticias*, pág. 1. Obtenido de <https://cncimanoticias.com.mx/noticia/priista-negligente-y-omiso-en-feminicidio-aspira-a-senaduria/>

- Universidad Veracruzana. (2018). Las cuatro conferencias Mundiales: Desarrollo y objetivos. Obtenido de <https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Las-Cuatro-Conferencias-Mundiales-sobre-la-Mujer-Mexico-Copenhague-Nairobi-y-Beijin.pdf>
- Urrea, O., & Chica, S. (noviembre de 2008). Gerencia de recursos físicos y financieros. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Valentín, L. (septiembre-diciembre de 2018). La racionalidad y el contexto político-institucional en la ideación de las políticas públicas. *Estudios Políticos* (45), 177-202.
- Vázquez, S. (enero de 2011). El caso "campo algodonero" ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario mexicano de derecho internacional*, XI, 515-561.
- Villalpando, R. (27 de marzo de 2012). Inauguran en Ciudad Juárez centro de justicia para mujeres. La Jornada, pág. 1. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2012/03/27/politica/019n1pol>
- Villarreal, E. (2013). Guía 5. El ciclo de las Políticas Públicas con Perspectiva de Género: Problemas de Implementación. México: FLACSO México.
- Woldenberg, J. (2012). Historia mínima de la transición democrática en México. D.F.: El Colegio de México.
- YoCiudadano. (15 de dic de 2017). Unidad de atención a víctimas de violencia doméstica opera sin recursos.

Anexo 1. Entrevista

Institucionalización de la política de atención a la violencia contra las mujeres en Cd. Juárez, 2007-2018.

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

Entrevista

Entrevistada:

Cargo:

Objetivo:

Con la presente entrevista se busca obtener información que permita reconstruir el proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia contra las mujeres en ciudad Juárez, esto con la finalidad de analizar el contexto y los factores que han influido en la atención del problema por parte del gobierno municipal.

Lo anterior a partir de la implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (PIPASEVM) a nivel municipal. Esto tomando en cuenta el caso de Juárez como emblemático debido a la importancia de sus repercusiones a nivel nacional e internacional para la visibilización y atención del problema.

Presentación.

Preguntas.

1. ¿Cómo considera que debe de ser la participación de los gobiernos municipales en la atención de la violencia contra las mujeres?

2. ¿Cómo considera que ha sido la atención por parte del gobierno municipal al problema de la violencia contra las mujeres?

- ¿Se ha reconocido la violencia contra las mujeres como un problema público?
- ¿La alternancia de partidos en la alcaldía ha influido en la forma de entender y/o atender el problema?

3. Antes de la publicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el 2007, ¿Considera que se contaba con una política/programa a nivel municipal para la atención de la violencia contra las mujeres?

- ¿Qué acciones se implementaban para atender el problema?

- ¿Existía una coordinación con los diferentes niveles de gobierno?

4. ¿Cuál ha sido la importancia de la publicación de la LGAMVLV y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres para la creación de una política municipal?

5. A partir de estas políticas/normativas nacionales, ¿Cómo ha avanzado el proceso de institucionalización de la política de atención de la violencia contra las mujeres en Cd. Juárez?

- ¿Cree que la normatividad actual en el tema a nivel municipal ha favorecido la creación de políticas/programas para la atención del problema?
- ¿Cómo considera que ha sido el avance en el presupuesto asignado para la atención del problema? ¿Lo considera suficiente?
- ¿Esto ha permitido adaptar una política municipal a partir de lo establecido en la política nacional (LGAMVLV/Programa)?

7. ¿Qué considera que ha favorecido u obstaculizado el proceso de institucionalización?

- ¿Cuál fue participación de los actores políticos (funcionarios, presidentes, candidatos, etc)?
- ¿Cuál fue la participación de los actores sociales (movimientos de mujeres, sociedad civil, grupos de madres, académicas, etc)?
- ¿Cómo fue la interacción entre todos estos actores?

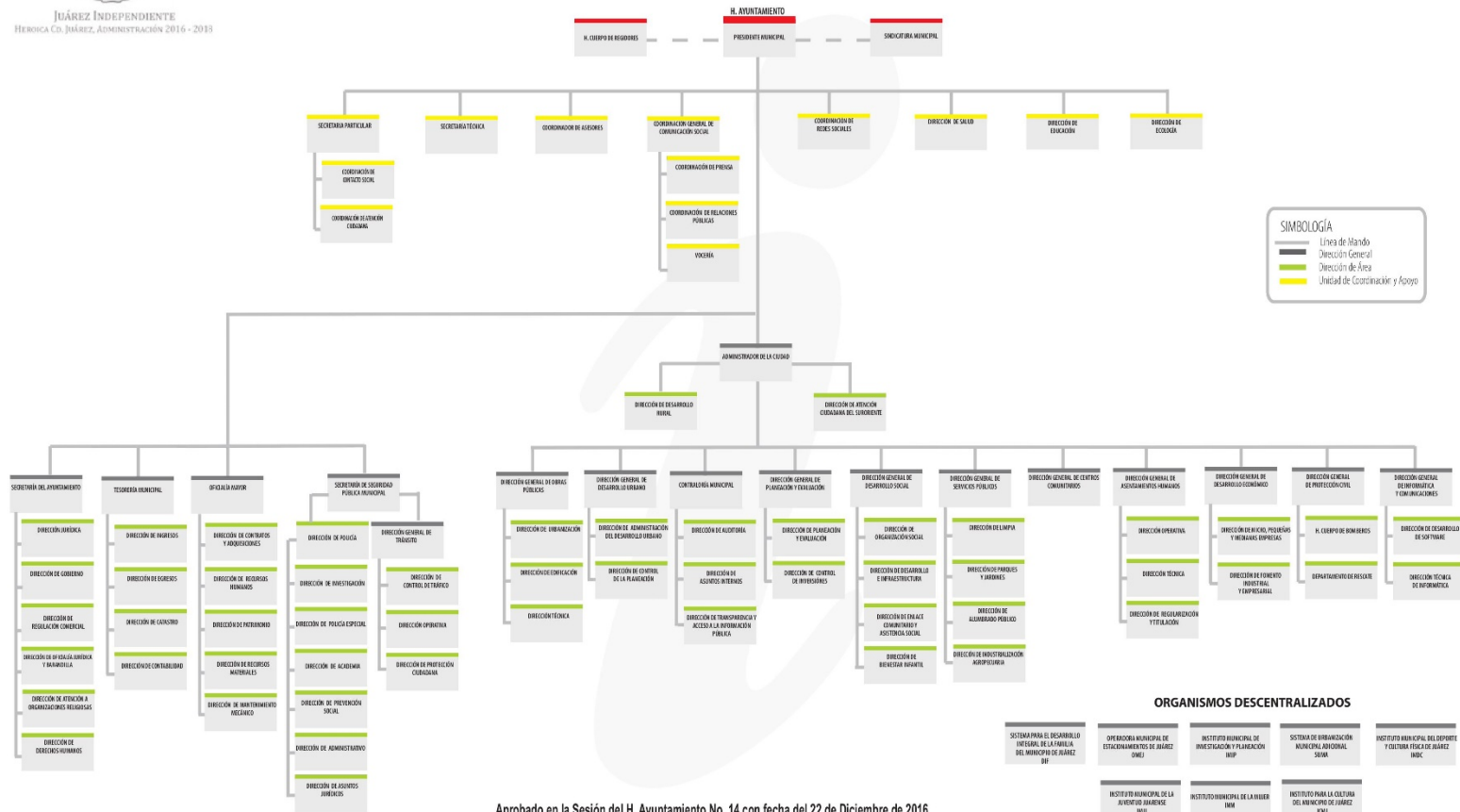
8. ¿Este proceso de institucionalización ha favorecido una mejor atención del problema?

- ¿Por qué?
- ¿Qué retos institucionales hay para la solución del problema?

Anexo 3. Organigrama del Municipio de Juárez 2016-2018



ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL



Aprobado en la Sesión del H. Ayuntamiento No. 14 con fecha del 22 de Diciembre de 2016
Vigente a partir del 29 de Enero de 2017