

Percepción y voluntad, retos para diseñar políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres

Elsa Jiménez

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

Resumen

Este artículo analiza los retos de incorporar la perspectiva de género y la de derechos humanos en las políticas públicas, empleando el enfoque de la construcción social en el diseño de políticas (Schneider e Ingram, 1993; 1997; 2009 y 2008). El análisis de la Alerta de Violencia contra las Mujeres en el Estado de Jalisco, en México, 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. También muestra cómo la ausencia de perspectiva de género y voluntad en las políticas públicas de combate a la violencia contra las mujeres conduce a la perpetuación de estereotipos sexistas, revictimiza a las mujeres y mantiene en la impunidad a los agresores, reforzando las condiciones sociales que originan la violencia de género y desempoderan a las mujeres

Palabras clave: Violencia contra mujeres, políticas públicas, construcción social, Alerta de violencia

Perception and will, challenges to design public policies to face violence against women

Abstract

This article analyzes the challenges of integrating gender and human rights perspective in public policies by using the social construction approach on the design of public policies (Schneider e Ingram, 1993). The analysis of the Alerta de Violencia contra las Mujeres en Jalisco, México, shows that civil servant's perception about violence against women and about target populations involved in this problem, as well as the political will of public servants are key aspects in the design of public policies to integrate and recognize women human rights. This article also shows that lack of will and of gender perspective in public policies to combat women violence reproduces sexist's stereotypes that revictimizes women, maintaining impunity, thus reinforcing social conditions that create gender violence and disempower women

Keywords: Violence against women, public policy, social construction, violence alert

*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:

Elsa Jiménez, ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

E-mail: elsaivette@gmail.com

1. Introducción

A partir de 1993 se adoptaron instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, generando estándares precisos sobre las obligaciones de los Estados en la materia. Sin embargo, su adopción ha sido lenta al interior de los países. Esto nos lleva a preguntarnos por los retos de incorporar los derechos humanos de las mujeres en las políticas públicas.

Para abonar a esta reflexión, se empleó el enfoque de la construcción social en el diseño de políticas pública desarrollada por (Schneider e Ingram, 1997). Éste destaca que las percepciones de las y los hacedores de la política tienen implicaciones en el diseño de la misma, determinando su efectividad y enviando mensajes tanto a las poblaciones objetivo, como a la sociedad en general sobre dichas poblaciones y sobre la naturaleza del problema a tratar.

Empleando este enfoque al análisis de la Alerta de Violencia contra las Mujeres activada en Jalisco, México se buscó identificar: 1) Si se incorporaron los estándares y principios del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia al diseño de la política; 2) si promueve la transformación de los estereotipos de género o si continúa reproduciéndolos; 3) si esta es engañosa o si realmente buscaba combatir la violencia de género y 4) los efectos de esta política en la garantía del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

Este estudio concluye que no se adoptaron los estándares de derechos humanos para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Al no incorporarse la perspectiva de género en el diseño de la política, no se consideró el entramado de relaciones de poder y subordinación de género y mucho menos, se adoptaron medidas para promover el empoderamiento de las mujeres. Las percepciones de los servidores y servidoras públicas sobre las mujeres que viven violencia, los agresores, el papel del Estado y las causas de esta violencia reproducen los estereotipos de género tradicionales, revictimizando a las mujeres y dejando en impunidad a los perpetradores.

La política que adoptó el Gobierno de Jalisco es engañosa porque no hubo voluntad de combatir la violencia contra las mujeres. Esto impactó en que no se hiciera un diagnóstico del problema, en que los programas y objetivos –dispersos y desarticulados– no distribuyeran cargas y beneficios sociales orien-

tados a combatir la violencia contra las mujeres y no se incorporaron mecanismos de seguimiento. Esta política pública fue una estrategia mediática que no protegió a las mujeres en riesgo de violencia feminicida, ni disuadió a los agresores, ni transformó los patrones socioculturales que originan y reproducen esta violencia.

El diseño de esta política pública no solo es inadecuado para combatir la violencia contra las mujeres, sino que además contribuye a profundizarla. El mensaje social que envía a la población es que los derechos de las mujeres se pueden violentar impunemente. El efecto de ello es eximir al Estado y a la sociedad de su responsabilidad en la perpetuación de la violencia contra las mujeres y desempoderar a esta población, reforzando el orden social de género.

2. Metodología, justificación de la selección del marco teórico y caso de análisis

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres es un mecanismo novedoso, que integró la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), aprobada por el Congreso de la Unión en 2007. Esta ley, que aquí se denominará Ley General, es una ley marco cuyo propósito es servir como modelo para que los Estados formulen su propia legislación en la materia, por lo que cada congreso estatal tuvo facultades para introducir algunas modificaciones.

Hasta el momento (Octubre de 2018) se han declarado catorce Alertas de Violencia de Género contra las mujeres en doce estados del país. El caso de Jalisco es particular, pues es el único estado de la federación que adoptó el modelo de Alerta contemplado en su legislación local, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco (LAMVLVEJ). Los demás estados adoptaron la Alerta contemplada en la LGAMVLV. Esta particularidad hace que el análisis del presente caso sea relevante para desvelar las razones por las que el gobierno del Estado optó por este mecanismo y los efectos que ello tiene en el cumplimiento del objetivo de la Alerta.

El periodo de estudio del presente análisis inicia en agosto de 2015, cuando el Gobernador del Estado de Jalisco instruyó al Instituto de las Mujeres de la entidad para conformar al grupo de expertas y expertos que realizaron el reporte para determinar la presencia de violencia feminicida en la entidad. Con

base en los resultados de este reporte, el 8 de febrero de 2016 el gobernador activó la Alerta en ocho municipios del Estado. El periodo de análisis concluye en noviembre de ese año cuando organizaciones de la sociedad civil formalizaron una petición ante la Comisión Nacional para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) para activar la modalidad de Alerta contenida en la Ley General.

El periodo de análisis concluye aquí porque el Gobierno del Estado dejó de publicar información periódica sobre los avances de la Alerta y se generó un contexto de ambigüedad entre la continuación de la Alerta que el gobierno estatal declaró y la posibilidad de activar una nueva Alerta, siguiendo el modelo de la Ley General. A este clima de confusión se sumó el inicio de la contienda, que implicó que se detuvieran numerosos programas de gobierno y marcó un cambio en la agenda pública, dispersando la atención y, con ello, la presión, que medios de comunicación y grupos de la sociedad civil venían realizando de manera continua para impulsar la Alerta y exigir su efectividad.

El presente análisis busca desvelar el diseño de la política pública, siguiendo la propuesta teórica de Schneider e Ingram. En esta el diseño no se concibe como una fase que inicia después de la construcción del problema y termina en la implementación, sino que es una parte medular de la política que permite identificar “quién hace qué, cuándo, con quién, con qué recursos, por qué razones y motivaciones” (Schneider e Ingram, 1997: 2), es decir, refiere el contenido o sustancia de la política. Para estas autoras, el diseño de política pública es una construcción dinámica, que responde a los cambios que sufre la política, por ejemplo, a la incorporación de programas, lineamientos o a las transformaciones masivas sobre el sentido o interpretación de la política. Para estas autoras, es un error considerar la política como un momento estático y monolítico en el escenario político (Schneider e Ingram, 1997: 3). El diseño de la política se desarrolla en un contexto específico, interactuando con los elementos presentes en ese contexto.

Esta definición teórica tiene repercusiones importantes en el diseño metodológico de este estudio de caso. El primero es que, como se verá, la Alerta en Jalisco careció de un diagnóstico y de un documento oficial que definiera el problema, las estrategias y los objetivos. La activación de la Alerta no se acompañó de documento alguno que describiera los programas que se implementarían, que explicitara las reglas de

operación, ni los recursos asignados. Lo anterior no significa que no exista un diseño de política, sino que indica la necesidad de recurrir a otras fuentes para inferir los elementos que componen este diseño.

Para Schneider e Ingram, el diseño de la política pública se revela mediante textos, prácticas, símbolos y discursos (Schneider e Ingram, 1997: 2), lo que requiere el empleo de distintas fuentes. La elección de estas fuentes de información no está supeditada a un momento específico en la realización de la política, ni remite solo a documentos oficiales. En congruencia con lo anterior, se realizó una investigación documental en fuentes primarias y secundarias, revisando documentos y plataformas oficiales del gobierno de Jalisco, que incluyen boletines de prensa, los cinco informes sobre el seguimiento de la Alerta y sus respectivas presentaciones, además del informe diagnóstico elaborado a fines de 2015. También se integraron al análisis notas de periódico, ensayos y otros artículos académicos sobre el tema. Este estudio se limita al análisis de la política implementada por el gobierno estatal, sin contemplar las medidas implementadas por los gobiernos municipales.

Este artículo se organiza en tres apartados y conclusiones. En el primer apartado se recuperan principios y estándares adoptados en el sistema internacional y regional de derechos humanos para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, articulándolos con la Ley marco adoptada en México y, en específico, con la Alerta. Posteriormente se sintetiza el enfoque de Schneider e Ingram, describiendo los elementos que guían su análisis del diseño de la política pública. En el último apartado se aplica este enfoque para analizar el diseño de la Alerta de Violencia contra las Mujeres en Jalisco y se coteja la adopción de estándares de derechos humanos en esta política.

3. El derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y la Alerta de violencia contra ellas

Producto del trabajo de académicas y organizaciones feministas, la violencia contra las mujeres fue conceptualizada, visibilizada y problematizada (Amorós, 2005) e ingresó en la agenda de gobiernos y organizaciones de derechos humanos (Facio, 2011). Al encuadrar esta violencia como una cuestión de derechos humanos se buscó empoderar a las mujeres, buscando que dejara de considerárseles receptoras pasivas de beneficios discrecionales y se les reconociera como ciudadanas, titulares de derechos

(Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2006: 15).

Desde que se aprobó la Recomendación General No. 19 del Comité de la Convención contra todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) sobre violencia contra las mujeres en 1992, la ONU y los sistemas regionales de Derechos Humanos fueron adoptando instrumentos en la materia. Estos comparten la noción de que esta violencia es resultado de las construcciones culturales o estereotipos de género (ONU Mujeres, 2014) que producen prejuicios y prácticas que consideran a la mujer como subordinada o le atribuyen funciones estereotipadas (OHCHR, 1992). Reconocen que es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres (OHCHR, 1994) y, a la vez, es un mecanismo mediante el cual se perpetúa la subordinación de las mujeres frente a los varones (ONU Mujeres, 2014).

Conforme avanzó el conocimiento del tema y se identificaron dificultades en la adopción de las medidas contempladas en los instrumentos y convenciones sobre violencia contra las mujeres, órganos y tribunales de derechos humanos generaron recomendaciones y estándares para orientar las obligaciones de actuación de los Estados. Así, se estableció que atender a las víctimas y enfrentar la violencia contra las mujeres requiere la adopción de un enfoque integral y multidisciplinario que incorpore activa y visiblemente la perspectiva de género en todas las políticas y programas (ONU Mujeres, 2014). Los Estados deben actuar con la debida diligencia en la prevención de la violencia contra ellas, investigar los actos, enjuiciar a los perpetradores y asegurar la reparación a las víctimas (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2006: viii), comprometiéndose a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar este problema (OHCHR, 1994). La impunidad de estos actos, resultado de la adopción de estereotipos de género por parte de funcionarios y funcionarias, perpetúa y agrava la violencia pues conduce a su revictimización y las deja desprotegidas frente a los agresores (OHCHR, 2009: 48).

Pese a este andamiaje se ha constatado que, en general, los Estados no aplican cabalmente las normas internacionales relativas a la protección y respeto de los derechos humanos de las mujeres (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2006: viii). Incluso, se evidencia que este problema “todavía no ha recibido la atención prioritaria (ni) los recursos que se requieren en todos los niveles para abordar [lo]

con la seriedad y la visibilidad necesarias” (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2006: 7), contribuyendo a agravar esta violencia. Hay resistencia a adoptar políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres, porque hacerlo implica confrontar las normas e instituciones que perpetúan la subordinación femenina y normalizan la violencia y las creencias de género (Htun y Weldon, 2012). Los avances que se han presentado en este rubro son distintos en cada país, pero tienen en común su vinculación con las luchas feministas (Htun y Weldon, 2012).

En México se han adoptado políticas importantes para visibilizar y enfrentar la violencia contra las mujeres¹. Estas han sido fruto de la negociación entre partidos de izquierda -en donde las feministas han militado- y de derecha, de corte conservador y reacios a transformar el orden social de género. El costo de estos arreglos fue la “neutralización” de la perspectiva de género. Para Tepichin Valle (2010) las políticas adoptadas fueron “esquizofrénicas” porque, aunque tenían como objeto enfrentar esta violencia, seguían reproduciendo un “modelo privilegiado de familia” que asigna a las mujeres la responsabilidad casi exclusiva de la crianza y trabajo doméstico (43). Como resultado, se siguió reproduciendo un estereotipo de género femenino que perpetuaba los roles tradicionales y su posición de subordinación. La causa estructural de la violencia -acorde a instrumentos internacionales y estudios feministas- se reprodujo sin modificaciones en las políticas públicas que tendrían que promover su transformación.

Esta contradicción se volvió latente cuando los niveles de violencia que afectan a las mujeres incrementaron exponencialmente, evidenciando la urgencia de adoptar medidas de emergencia para contrarrestar la situación. En el país, cada cuatro horas se mata a una niña o mujer adulta, ascendiendo a más de 22 mil las mujeres asesinadas en la última década (Muedano, 2017). Las formas de darles muerte son acuchillándolas o estrangulándolas o mediante arma de fuego, tanto en sus viviendas como en la vía pública (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2013: 11). Ocho de cada diez víctimas de feminicidio habían acudido a una instancia de go-

¹En 1999 se creó el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (PRONAVI), en 2002 se adoptó el Programa Nacional por una Vida sin Violencia (2002- 2006), en 2007 se promulga la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en 2009 se creó la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).

bierno para pedir ayuda y no la recibieron (Velázquez y Ortiz, 2015).

En 2007 se decretó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). La cual retomó elementos de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres (CEDAW), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia (Belém Do Pará) y de docenas de recomendaciones que organismos de derechos humanos y de la sociedad civil habían hecho al gobierno mexicano para que combatiera, de manera efectiva, la violencia contra mujeres y niñas (Lagarde y de los Ríos, 2007: 150).

Esta Ley incorporó elementos novedosos para combatir este problema, entre ellos, la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) que establece la articulación de acciones gubernamentales para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado (LGAMVLV, artículo 22). Esta violencia es la “forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos (...) conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado” (LGAMVLV, artículo 21).

Mediante este mecanismo se buscó dotar a las organizaciones no gubernamentales y a los organismos de derechos humanos de una herramienta para demandar acciones de emergencia para garantizar la vida y la seguridad de las mujeres en contextos y zonas específicas. La Alerta tiene la finalidad de articular “acciones gubernamentales de investigación, procuración y administración de justicia que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, a la detención y el proceso de los agresores y al acceso a la justicia de familiares de las víctimas” (Lagarde y de los Ríos, 2007: 154).

Las luchas de organizaciones feministas en tribunales y en organismos de derechos humanos, en movilizaciones colectivas y a través de la opinión pública, lograron que se activaran Alertas en 13 estados del país. Sin embargo, estas no han tenido el efecto esperado. Un estudio de la Comisión Nacional de Derechos (CIDH) indicó que falta elaborar políticas públicas con presupuestos fuertes, que incorporen la perspectiva de género. Para ello, se requiere el “compromiso, voluntad y entendimiento de la problemática por parte de las autoridades estatales y municipales” (68).

La Alerta que se activó en Jalisco no se incluyó en el estudio del CIDH porque en el estado se implementó el mecanismo contemplado en legislación local, no el estipulado en la LGAMVLV. Otra peculiaridad es que la petición para declarar la Alerta la realizó el propio gobernador, no las organizaciones feministas. Para analizar este caso, *sui generis*, se empleará el enfoque del construccionismo social desarrollado por Schneider e Ingram, que se describe en el siguiente apartado.

4. Construcciones sociales en el diseño de las políticas públicas

Las políticas públicas son un conjunto de acciones diseñadas por instancias gubernamentales para prevenir o dar respuestas a problemas públicos. Constituyen uno de los principales instrumentos del Estado para desarrollar su actividad y para procurar el bienestar de su población (Maues y Sánchez Mojica, 2014: 9). Para su análisis existen varios modelos y enfoques.

El meso-análisis de la política (Parsons, 2013: 117) analiza el vínculo entre la definición de los problemas, de las agendas y el proceso de decisiones e implementación, procurando desvelar la manera cómo se formulan y enmarcan los problemas. Esto es esencial porque la manera en la que se asuma un problema determinará cuál es la actuación idónea para transformarlo y orientará las estrategias y objetivos y medios que establezca la política pública.

El enfoque desarrollado por Schneider e Ingram (1993, 1997) examina el diseño de la política analizando su relación con la construcción social de las poblaciones objetivo, el rol que tiene el poder en esta vinculación y la manera cómo el diseño de las políticas públicas delinea el contexto político y democrático (Pierce *et al.*, 2014: 2). El diseño de la política pública estructura oportunidades y envía distintos mensajes a las poblaciones objetivo sobre el comportamiento gubernamental y la manera en la que serán tratadas por éste, las cuáles son captadas por esta y otras poblaciones (Schneider e Ingram, 1997: 98). Vistas así, las políticas públicas son principalmente una empresa normativa que impulsa determinados valores, propósitos e intereses (Schneider e Ingram, 1997: 3).

La elección de los elementos del diseño de las políticas públicas son determinadas por las racionalidades y juicios de valor, es decir, los valores, creencias y expectativas, de quienes elaboraron la política (Sch-

neider y Sidney, 2009). estas pueden ser observadas a través de los textos, discursos, prácticas y símbolos que integran la política. La identificación y análisis de las racionalidades y juicios de valor permiten explicar cómo y por qué están presentes ciertos elementos en la política, en lugar de otros que podrían ser igual o más importantes, así como los efectos que estas elecciones tienen para las poblaciones en cuestión.

Los elementos que integran el diseño de la política pública son: los objetivos y problemas a atender, que se refieren a lo que se espera lograr a través de la política. Los agentes, quienes gozan del poder o influencia para implementar la política y que pondrán en práctica las herramientas, reglas y racionalidades. Las reglas que son los aspectos procedimentales que indican quién se encargará de qué, cuándo y dónde, definen la elegibilidad, temporalidad y los límites de la participación, etc. Las poblaciones objetivo son quienes recibirán los beneficios o cargas que resulten de la política. Las herramientas de la política tienen como finalidad lograr que las poblaciones objetivo hagan aquello que de otra manera no harían, en orden de modificar su comportamiento, resolver los problemas públicos. Las racionalidades y suposiciones se refieren a las explicaciones, justificaciones o legitimación que se integra en el diseño de la política para dar cuenta de la elección de la población objetivo, de las herramientas, reglas, objetivos o estructura de implementación (Schneider e Ingram, 1997: 89-100).

4.1. Construcciones sociales sobre la población objetivo

Una política pública puede tener distintas poblaciones objetivo o una población objetivo dispersa entre los cuatro tipos de poblaciones que veremos a continuación. A través de la política estas poblaciones reciben distintos mensajes sobre la percepción y expectativas que se tienen de ellos/as (Schneider e Ingram, 1997: 85). En este sentido, la política puede servir para reproducir las construcciones sociales existentes sobre ciertas poblaciones o puede manipularlas o transformarlas (Schneider e Ingram, 2008: 189).

Las construcciones sociales expresan los valores, símbolos e imágenes compartidas sobre un grupo determinado. estas pueden ser positivas o negativas. Con ello, se define si un grupo es considerado “merecedor” de una política de apoyo, si se respaldan sus necesidades y/o intereses. La política envía mensajes

sobre las actitudes y participación que se espera o considera apropiada para estas poblaciones (Schneider e Ingram, 1993), distribuyendo cargas o apoyos entre ellas. Las primeras se asignan sobre quienes prevalece una percepción negativa y los segundos a quienes se valora positivamente.

Las autoras identifican cuatro tipos de población objetivo definidas por su valoración (positiva o negativa) y por el poder o recursos que detentan. Los aventajados son percibidos positivamente y gozan de poder y/o recursos. Los ventajosos son aquellos sobre quienes prevalece una percepción negativa, pero tienen poder o recursos, se considera que no merecen apoyo gubernamental. Los dependientes se consideran políticamente débiles, pero son percibidos positivamente. Los desviados se encuentran en una situación más precaria, pues tienen poco poder/recursos y prevalece una imagen negativa respecto a ellos (Schneider e Ingram, 1997; 110-112).

4.2. Políticas públicas engañosas (*degenerative politics*)

Este concepto alude a políticas que explotan las visiones predominantes sobre un grupo social, manipulando los símbolos y manejando una comunicación y lógica artificiosa, que enmascara su verdadero propósito (Ingram y Schneider, 2005: 11). En estos casos, los objetivos están escondidos u oscurecidos por racionalidades que no se sostienen en el análisis de los resultados, ni tienen relación con el diseño general de la política.

Estas políticas surgen cuando los políticos en lugar de buscar genuinamente, resolver los problemas que se presentan, responden a presiones políticas o ideológicas, o a cualquier otra, y explican sus acciones vinculándolas a algún asunto de interés público. Se desenmascaran cuando el análisis de la política refleja que esta no es justa, ni igualitaria, ni promueve la ciudadanía (Schneider e Ingram, 1997), tampoco respeta, ni garantiza los derechos humanos.

El diseño de las políticas públicas engañosas se centra en el cálculo de oportunidades y riesgos políticos. Mediante ellas, los políticos adoptan temas de interés que puedan representar una oportunidad para ganar poder, obtener crédito por una política popular o incrementar su legitimidad e importancia en provecho propio, dejando de lado la ética, el análisis empírico y la evidencia científica (Schneider e Ingram, 1997: 102-105). En estas políticas, usualmente se emplean imágenes divisorias sobre la po-

blación objetivo basadas en valores que tienen como finalidad orientar los privilegios y el estatus.

5. Análisis del Diseño la Alerta de Violencia contra las Mujeres en Jalisco

Jalisco se ubica en el quinto lugar nacional en crímenes de violencia de género y primero en mujeres asesinadas por su pareja. Los feminicidios se han triplicado, pasando de 58 en 2009 a 150 en 2015 (Melgoza, 2016), en cambio a tres años de haber implementado el protocolo de feminicidio solo dos asesinatos habían recibido sentencia (Chávez, 2017). En consonancia, el análisis que se realizó para valorar las condiciones de violencia contra mujeres en la entidad evidenció la inexistencia de una estrategia de prevención de la violencia, así como la elusión del deber de proteger, investigar, sancionar y reparar el daño por parte del Estado (Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario para el Estudio y Análisis de la Probable Emisión de la Alerta de Violencia contra las Mujeres (GIM), 2015: 91-176).

En su informe del 8 de febrero de 2015, Aristóteles Sandoval, Gobernador del Estado reconoció el incremento de feminicidios en Jalisco y el 20 de agosto solicitó a la directora del Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) que iniciara la conformación del un Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (en adelante, GIM) para elaborar el informe correspondiente. El 8 de febrero de 2016, en rueda de prensa, el Gobernador activó la Alerta para los ocho municipios que dicho informe detectó con mayores índices de violencia contra las mujeres (Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Puerto Vallarta y Ameca) e indicó que se destinarían 25 millones 667 mil 526 pesos de fondos estatales y federales (Mural 2016). También anunció que éste sería el primer estado en activar la Alerta con base en su legislación local: la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco (en adelante LAMVLEJ o Ley Estatal).

5.1. Objetivos y metas

En lugar de activar la AVGM, como ocurrió en doce estados del país, en Jalisco se activó el mecanismo previsto en la LAMVLEJ, denominado Alerta de Violencia contra las Mujeres (AVM). Mediante el in-

forme elaborado por el GIM², las declaraciones del gobernador (Gobierno del Estado de Jalisco, 2016; IJM sf) y en la presentación en la que se dio a conocer la Alerta, se articuló un discurso que justificó optar por el mecanismo estatal. Se enunció que la AVM es más protectora que la AVGM porque “va más a fondo en la atención de la problemática al implementar estrategias de prevención, protección, seguridad y justicia para las mujeres y niñas” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2016). Distintos medios de comunicación replicaron las palabras del gobernador (Milenio 2016, Grupo Fórmula 2016) y se aprovechó el desconocimiento de la normativa de esta Alerta para implementar, sin oposición, la versión estatal del mecanismo.

El propósito de la AVGM y de la AVM es el mismo: erradicar la violencia feminicida, según establecen el artículo 22 y el 12 de sus respectivas legislaciones. Incluso, la Ley Estatal indica que la AVM “tendrá como objetivo establecer el tipo de medidas de emergencia contempladas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia o las que sean necesarias para garantizar la seguridad de las mujeres y el cese de la violencia en su contra”. En lo que los mecanismos difieren es que la AVM no contempla la supervisión de instancias federales y tampoco requiere que se emita una declaración que indique las medidas a adoptar, ni sus indicadores. El mecanismo estatal tiene un diseño de supervisión y seguimiento más débil que el mecanismo que contempla la Ley General.

Después de activar esta versión diluida de Alerta y de modificar en la alocución su objetivo, el gobierno estatal buscó, incluso, desmarcarse del mecanismo. Mediante un giro en el discurso y en la imagen oficial, la Alerta dejó de nombrarse como tal y adoptó otro nombre, un eslogan y logotipo: *Juntas por Ellas: Estrategia integral contra la violencia hacia las mujeres*. Este “distintivo” como lo calificó el Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CPEAEVIM) se hizo público en el primer informe y fue adoptado en la documentación y difusión oficial.

²En el cual se equiparó la Alerta con las órdenes de protección, señalando que la AVM cumple con la misma función, pero de manera colectiva. Derivado de esta comparación - arbitraria y poco fundamentada- el GIM concluyó que activar la Alerta en la modalidad estatal implica combatir la violencia “en todos sus tipos y modalidades” (Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario para el Estudio y Análisis de la Probable Emisión de la Alerta de Violencia contra las Mujeres (GIM), 2015: 29).

Las medidas que incorporó la AVM fueron definidas al margen de las recomendaciones del informe elaborado por el GIM y sin que se diera a conocer algún otro estudio que permitiera identificar los orígenes, magnitudes, manifestaciones, causas y consecuencias de la violencia feminicida en los ocho municipios de la Alerta. Al no existir un problema definido, tampoco se incorporaron objetivos, ni indicadores que permitieran evidenciar la efectividad de la Alerta, ni de las medidas adoptadas.

Aunque en el discurso oficial se indicó que la AVM buscaba no solo erradicar la violencia feminicida, sino que contempla “todos los tipos y modalidades” de violencia contra las mujeres ([Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario para el Estudio y Análisis de la Probable Emisión de la Alerta de Violencia contra las Mujeres \(GIM\), 2015: 29](#)), no se incluyó ninguna definición sobre esta violencia, sus tipos y modalidades, ni sobre sus indicadores en los ocho municipios de la Alerta. Tampoco se aclaró cómo las acciones propuestas impactarían en bajar los niveles de violencia contra mujeres y niñas.

El gobierno estatal presentó 15 acciones que integran la AVM, organizadas en cinco tipos de medidas: urgentes, de prevención, de protección, de atención, de acceso a la justicia y de seguridad. Sin embargo, no se conceptualizaron estas medidas, ni se describieron sus características y alcances, tampoco se explicó por qué se incluía cada acción en cada categoría, ni de la forma en la que se espera que estas medidas enfrenten la violencia contra las mujeres y garanticen sus derechos.

Las acciones que integró la Alerta se modificaron con el paso del tiempo. En los subsecuentes informes se integraron más acciones³, se modificaron⁴, o cambiaron la adscripción de las acciones de una categoría a otra⁵. Las acciones carecen de objetivo, no se estableció territorialidad, ni indicadores y metas,

³Por ejemplo, la cruzada por la igualdad y derechos humanos de las mujeres en escuelas de nivel superior, con lo ambiguo de su título, incorporó a partir del cuarto informe un Protocolo para la detección y denuncia de acoso y hostigamiento en Institutos Tecnológicos (CEPAEVIM, 4to informe).

⁴Este fue el caso de la política pública de prevención de violencia contra las mujeres, que en un principio contempló dos programas: uno de formadores de hogares sin violencia y la capacitación del personal de salud en la NOM 066, para el mes de mayo esta política integraba distintos programas de capacitación en empleo para mujeres y para noviembre integra el programa Ciudades Seguras para Mujeres de la ONU.

⁵Por ejemplo, el programa “Mujeres avanzando rumbo al bienestar” inicialmente se consideró como una medida urgente y después se ubicó entre las actividades de prevención.

tampoco se indicó su presupuesto. Empero, se incluyó un calendario que establecía cuándo concluirían estas medidas. El cuadro 1 replica las categorías, medidas y la conclusión establecida para cada acción de la Alerta.

Al presentar el cronograma de trabajo para implementar las acciones, en febrero de 2016, el CEPAEVIM estipuló la conclusión de la Alerta para diciembre de ese año (aclarando que ello dependía de los flujos económicos), es decir 10 meses después de su activación. La Legislación Estatal no establece temporalidad. Las metas de las medidas de la AVM, como se puede apreciar en la Tabla 1 se establecieron para cumplir con una fecha estipulada arbitrariamente. Las acciones se organizaron en función de la conmemoración del 8 de marzo y 25 de noviembre y, a partir del segundo informe, se fueron develando metas cualitativas en relación al número de personas que tomarían los cursos y talleres. En ningún momento los indicadores y metas se refirieron a impactar los orígenes o factores que desencadenan la violencia contra las mujeres o en la incidencia de esta violencia ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016b](#)).

Aunque en la descripción de las acciones se indicó que buscaban proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y empoderarlas, no integraron estándares de derechos humanos para orientar su diseño, implementación y seguimiento. En los últimos informes (agosto y noviembre) se mencionó a Belem Do Pará y al programa *He for She* de Naciones Unidas —una campaña de promoción— pero no se recuperaron las orientaciones y recomendaciones elaboradas por los distintos órganos de derechos humanos. El informe del GIM sí había incluido en sus recomendaciones indicaciones sobre cómo tendrían que llevarse a cabo algunas medidas para cumplir con los estándares de derechos humanos, pero estas no se incorporaron en la Alerta.

5.2. Agentes de implementación

El CEPAEVIM —conformado por titulares de distintas secretarías y representantes universitarios, encabezado por el Gobernador— es el órgano encargado de dictar los ejes rectores y transversales de las políticas públicas en materia de igualdad de género, prevención, atención, sanción, erradicación de la violencia contra las mujeres (artículo 21 de la LAMVLEJ). También tiene a su cargo la conformación del grupo de expertas que realizará el estudio para determinar si existen condiciones de activar la

Tabla 1: Tipo de medidas, acciones y punto de llegada del programa institucional

Tipo de Medidas	Acciones que integran el programa institucional <i>Juntas por ellas</i>	Conclusión
Urgentes	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo alba y unidad de reacción y búsqueda. - Vigilancia y patrullaje policial en zonas de riesgo. - Política pública de prevención de la violencia contra las Mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación Protocolo y unidad de reacción y búsqueda. - Implementación de vigilancia y patrullaje. - La política pública se integra por el Programa formadores de hogares libres de violencia y la capacitación para el personal de salud y el IJM en la NOM 046.
De protección	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa de trabajo interinstitucional con el Poder Legislativo, para valorar armonización legislativa en la materia. - Banco de datos de registro de las órdenes de protección. - Banco de datos de agresores - Fortalecimiento de programas de reeducación. - Programas reeducativos para agresores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Termina la participación en la mesa interinstitucional - Protocolo de emisión para las órdenes de protección. - Banco de datos y registro de órdenes de Protección. - Banco de datos de agresores.
De acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo único de atención a las mujeres víctimas de violencia. - Programa de capacitación y sensibilización con PEG (sic.) al área de recepción de denuncias y a la Comisión de Atención a Víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación del modelo único de atención. - Termina programa de capacitación.
De prevención	<ul style="list-style-type: none"> - Campaña de capacitación a conductores - Cruzada por la igualdad y derechos humanos de las mujeres en escuelas nivel superior. - Programa ellas son de Jalisco - Programa cultura de la no violencia - Programa mujeres hacia el autoempleo - Aumentar el Número de Centros de Desarrollo para las Mujeres (CDM) y los Centros de Atención Itinerantes (CAI) que opera el IJM - Programa "formadores de hogares libres de violencia" - Campaña nuevas masculinidades entre niños y adolescentes. - Diagnóstico de refugios temporales. - Fortalecimiento al personal de la Secretaría de Salud que atiende los casos de violencia contra las mujeres mediante capacitación en la Norma 046. - Campañas estatales para promover los derechos de las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Termina campaña de conductores a transporte público - Cruzada por la igualdad y derechos humanos de las mujeres en escuelas nivel superior - Termina programa cultura de la no violencia - Concluye programa mujeres hacia el autoempleo - Concluye CDM y CAI - Termina campaña de nuevas masculinidades. - Presentación del diagnóstico a los refugios - Concluye capacitación del personal de atención de casos NOM 046. - Termina campaña en el marco del 25 de noviembre.
De seguridad	<ul style="list-style-type: none"> - Registro Estadístico de llamadas de emergencia de los servicios 066 y atención policial en los municipios prioritarios y capacitación a su personal mediante un proceso de certificación. - Desarrollo de una aplicación electrónica (app) para teléfonos móviles que difunda y sensibilice sobre los derechos humanos de las mujeres y niñas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Termina capacitación para registro de llamadas de emergencia. - Presentación oficial de la app.

Fuente: Elaboración propia con datos de la presentación de la sesión del CEPAEVIM correspondiente a febrero de 2016 ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016b](#)).

Alerta (el GIM), analiza este informe y determina la activación, o no, del mecanismo.

El reglamento de la Ley Estatal indica que al activarse la Alerta debe establecerse un grupo inter-institucional, sensibilizado y multidisciplinario con perspectiva de género que dé seguimiento a las acciones implementadas (Artículo 8, párrafo I). El gobernador dispuso que el GIM tomara estas funciones y, al mismo tiempo, anunció que este grupo estaría subordinado al CEPAEVIM ([Gobierno del Estado de Jalisco, 2016](#)).

Esta concentración de funciones en el CEPAEVIM es problemática pues activar la Alerta conlleva reconocer que las acciones dirigidas por este órgano para prevenir, atender y erradicar la violencia fallaron. Y, sin embargo, por instrucciones del Ejecutivo Estatal, se estableció al mismo Consejo —que el gobernador encabeza— como responsable de diseñar, implementar, dirigir y supervisar las medidas de emergencia.

Además, aunque el Reglamento de la Ley Estatal indica que los suplentes de los titulares del CEPAEVIM deben tener conocimientos “en materia de igualdad, equidad de género y defensa de los derechos humanos de las mujeres” (Artículo 20) los informes de seguimiento de este órgano evidencian debilidades en la incorporación de dichos enfoques. Como se describirá más adelante, las medidas adoptadas presentan acciones y racionalidades que refuerzan estereotipos de género y no adoptaron estándares de derechos humanos.

La presentación del CEPAEVIM mediante la cual se dio a conocer la Alerta indica a las dependencias que lo conforman como responsables de distintas acciones, pero no establece qué áreas serán responsables de llevarlas a cabo. En algunos casos, como en el “Protocolo para la emisión de las Órdenes de Protección” que realizará la Fiscalía junto con el IJM no queda clara la responsabilidad de cada instancia ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016b](#)).

Por último, al activar la Alerta se contempló la participación de representantes de los municipios en los que fue declarada, así como de “organizaciones de las sociedad civil que son referente en la agenda feminista del Estado de reconocida trayectoria local y nacional” para colaborar en las mesas de armonización legislativa. Sin embargo, los ocho municipios no lograron coordinarse entre sí, ni con el gobierno estatal para realizar acciones conjuntas (El Informador 2017). Las organizaciones de mayor reconocimiento en la entidad y a nivel nacional decidieron retirar-

se de este espacio tras denunciar que aunque sostuvieron reuniones con el gobernador para señalarle deficiencias de la Alerta, estas no fueron atendidas. Razón por la cual solicitaron a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) activar la AVGM en noviembre de 2015 ([Estrada, 2017: 32](#)).

5.3. Reglas

Algunas acciones de la Alerta consistieron en ampliar la presencia o cobertura de instancias y estrategias que ya se encontraban operando en distintas partes del Estado. Por ejemplo, en el 2do informe de la Alerta se anunció el establecimiento de cinco nuevos CDM, incluyendo los de Puerto Vallarta y Ameca (que se encuentran dentro de la AVM) y tres fuera de esta demarcación ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016d](#)). También se estableció como meta instalar Grupos Regionales para la Prevención de Embarazo en Adolescentes en las trece regiones sanitarias del Estado, por lo que se instalaron cinco en municipios de la Alerta (IJM, 2016 c). El Programa reto productivo se implementaría en distintas regiones que componen el Estado ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016d](#)). Lo anterior indica que no existió una estrategia específica, sino que las dependencias continuaron el trabajo que venían realizando buscando cubrir, entre otros, los municipios de la Alerta.

En otros casos, la demarcación de la Alerta no fue considerada a la hora de establecer acciones. Se reportó como avance la capacitación a 60 maestras y maestros indígenas de la zona norte del Estado, para formar un “grupo estratégico de intervención docente y estudiantil indígena”. Sin embargo, no queda claro por qué se seleccionó esta zona, ubicada fuera de la Alerta.

La elegibilidad para participar de las distintas acciones también resultó confusa, pues se ofrecieron talleres a una variedad amplia de servidores y servidoras públicas, y a otros actores sin diagnosticar sus necesidades específicas de capacitación. Cuando en febrero iniciaron las capacitaciones, apenas en agosto se indicaba un avance del 80 por ciento en el diagnóstico de capacitación de servidoras y servidores públicos ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)). Así, se ofreció formación a operadores jurídicos, a personal de llamadas de emergencia de los servicios 066, docentes y personal de la Secretaría de Educación de Jalisco, defensoría pública, personal de Diconsa, del sindicato del DIF, de la Auditoría Superior del Estado, de Relaciones Exte-

riores, de la Secretaría de Movilidad, de obra pública y del Servicio Geológico mexicano, entre otros. Estas capacitaciones se impartieron también a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, a dos empresas privadas, a dos asociaciones civiles, a personal de estancias infantiles, de estéticas y salones de belleza, reporteras y reporteros ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#); [Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)).

Como parte de la Campaña de nuevas masculinidades, dirigida a niños y adolescentes, se ofreció un seminario para “funcionariado público encargado de programas en esta temática” y que “atienden a hombres” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#)), sin indicar quien son estos funcionarios, ni cómo inciden en dichas poblaciones. Más adelante, se informó la sensibilización de varones sobre la violencia contra las mujeres para “impulsar prácticas y conductas libres de creencias socioculturales”, posteriormente se realizó un Seminario sobre nuevas masculinidades y se impulsó una red sobre el tema para contribuir a la “construcción de una cultura y convivencia de igualdad entre mujeres y hombres” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)).

Algunas acciones que se incluyeron dentro del informe del CEPAEVIM no se relacionan directamente con la violencia contra las mujeres o abordan otros tipos o poblaciones y violencias. Por ejemplo, la SEJ capacitó a madres y padres de familia para inhibir la violencia contra niños, niñas adolescentes y mujeres dentro y fuera de las escuelas ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)).

Varias acciones tenían como destinatarias a mujeres, sin ofrecer más detalles de su perfil, ni de la forma en que serían elegibles para distintos programas. La aplicación (*app*) que se dirigiría a “mujeres que son conscientes de vivir una situación de violencia, o no lo son, sin embargo tienen cierta inquietud y no saben qué hacer ni a dónde acudir”. Los programas de capacitación tenían como destinatarias a “mujeres de Tlajomulco” “jefas de familia” y en algunos casos, como en el programa Ellas son Jalisco, se indicó que la meta de los talleres es capacitar a 15,000 mujeres y 2,000 hombres en empoderamiento económico y social ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#)).

5.4. Herramientas

Las herramientas de esta política fueron la “sensibilización y capacitación” en perspectiva de género y

violencia contra las mujeres mediante talleres, charlas, seminarios y actividades culturales dirigidas a un abanico amplio de actores incluyendo a servidoras y servidores públicos y a otras poblaciones, como se indicó arriba. Se buscó sensibilizar al público en general mediante campañas, obras de teatro y literarias y a niñas y niños mediante murales y música que promueven la no violencia ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016a](#)).

Uno de los trabajos que se desarrolló junto con organizaciones civiles y que se mantuvo constante de febrero a noviembre fueron las mesas en donde se analizaron leyes y otras normativas —sobre feminicidio, delitos de hostigamiento y acoso sexual, para la búsqueda y localización de mujeres y niñas desaparecidas—, así como guías y orientaciones para emitir órdenes de protección, generar modelos para atender, canalizar o derivar a mujeres víctimas de violencia entre distintas instancias. Sin embargo, no quedó clara la conclusión de este trabajo, mucho menos su implementación o la adopción de estas leyes y guías por parte de las dependencias destinatarias. No se adoptaron incentivos o acuerdos que lleven a que legisladoras/es realicen los cambios correspondientes, tampoco para que los ministerios públicos conozcan y adopten la orientación de las guías. Por el contrario, se presentó un desfase entre la capacitación que recibieron servidores públicos y el trabajo en las mesas. Por ejemplo, se capacitó a 198 personas en protocolos de delitos de investigación contra mujeres, antes de que el protocolo de actuación policial con perspectiva de género estuviera listo ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)).

Otro público cuyo comportamiento se intentó modificar fue el las mujeres, a quienes se buscó “empoderar”, “sensibilizar” e “informar” mediante capacitaciones para aprender un oficio no tradicional, para que conozcan “las leyes que las protegen” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#)) y las instituciones a las que acudir para solicitar servicios y que les ofrecen apoyos económicos para realizar proyectos productivos ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#)). Los informes mencionan capacitación para que las mujeres autodetecten si sufren violencia y para que fortalezcan la cultura de denuncia ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#)). Mediante una aplicación se buscó que identificaran su nivel de riesgo de violencia y conocieran alternativas para salir de esta situación ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#)). Se pretendía que al iniciar las proyectos productivos o desempeñar labores consideradas de “hombres” ellas se sintieran

fuertes e independientes, aprenderán a trabajar en equipo y se empoderarán económicamente ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)). Con la capacitación en Prevención de violencia y cultura de paz se buscó que ellas desarrollaran comunicación asertiva, medidas de seguridad y autocuidado, así como manejo de emociones y convivencia en el hogar ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)).

Las medidas dirigidas a agresores incluyeron la generación de un banco de datos con información sobre estos –sin indicar cómo y para qué se usaría– y la elaboración de un programa para su “reeducación” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#)).

Como parte de las estrategias de prevención de violencia en la pareja se atendió a 1,690 personas agresoras y a 2,307 mujeres para que reconozcan:

Que viven en una relación no sana y que los actos de violencia convierten un vínculo de pareja en un círculo vicioso que deben enfrentar para lograr salir de él y tengan la posibilidad de iniciar una vida libre de violencia, para beneficio de su familia y un entorno sano en sociedad

([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)).

5.5. Poblaciones objetivo

Juntxs por ellas tuvo como población objetivo a una gama amplia de personas: servidoras y servidores públicos de distintas dependencias, agresores, ciudadanía en general, madres y padres de familia, mujeres, choferes, estilistas, reporteros, personal de empresas y organizaciones civiles, niñas y niños, estudiantes hombres de bachillerato y licenciatura, parejas que han vivido violencia. Sin embargo, la ambigüedad de las medidas, de las poblaciones a quienes se dirige y de sus objetivos diluye el trabajo y le resta potencia. Para realizar una caracterización de las poblaciones objetivo, por motivos de espacio, nos enfocaremos a tres sectores: agresores, mujeres y funcionarias y funcionarios públicos.

Se indica la necesidad de reeducar a los agresores, quienes se han convertido en tales por la “posición y la condición que la cultura les ha asignado” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016a](#)). Por lo demás, en los informes del CEPAEVIM no se indica con claridad quiénes son, cuántos, ni cómo se trabaja con ellos/as. No se contemplan medidas

para garantizar la investigación y sanción de sus acciones. En el caso del trabajo con parejas que han vivido violencia, se indica que ambos están en un ciclo de violencia que deben terminar por el bien de la familia y la sociedad.

En términos de prevención se propone la construcción de masculinidades alternativas para jóvenes y la construcción de una red para impulsar el tema ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)). De esta manera, los recursos que podrían orientarse a propiciar una mejor comprensión de los orígenes, mecanismos y factores que inciden en la violencia feminicida en el Estado y en buscar formas efectivas de contrarrestar esta situación, se orientan a proponer nuevas masculinidades, lo que no es ajeno a la violencia contra las mujeres, pero no el núcleo central de esta problemática.

Empleando la tipología de Schneider e Ingram sobre poblaciones objetivo, podemos afirmar que los agresores son un grupo *ventajoso*, pues, aunque poco se les mencionan en la política, las acciones dirigidas a este sector no garantizan la investigación y sanción de sus actos. Por el contrario, se desdibuja su responsabilidad al señalar que estos son producto de factores culturales o indicando que, mujeres y varones son igualmente culpables de la violencia de pareja. La Alerta, más allá de generar un banco de datos de agresores, sin propósito definido, no establece ninguna carga o sanción para ellos/as. Por el contrario, se destinan recursos para analizar su situación y proponer su formación.

La mayor parte de las acciones de la Alerta se refieren al trabajo que distintas dependencias dirigen a *mujeres*. Al no distinguir entre mujeres y mujeres víctimas o sobrevivientes de violencia, pareciera que se percibe a todas las mujeres como parte de “un grupo de mayor vulnerabilidad”, por lo que necesitan ser atendidas para “reincorporarse a la vida social” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)). Se deduce que las mujeres no han reconocido que viven violencia porque no están sensibilizadas, ni tienen información suficiente sobre las rutas de atención.

Con frecuencia se maneja el binomio mujer-madre, indicando que estas podrían ser más independientes para “salir adelante con su familia, hijas e hijos” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#)), beneficiando con sus ingresos económicos “a las familias que dependen de ellas” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016d](#)). Desde el binomio mujer-esposa/pareja se indica que ellas necesi-

tan aprender comunicación asertiva y a manejar sus emociones. Se les indica que deben resolver la violencia con su pareja por el bien de su familia y la sociedad.

Las acciones fundamentalmente se orientaron a mujeres de bajos ingresos, prescribiendo que necesitan capacitarse para trabajar y estimulando que monten un negocio propio como vía para “empoderarse” y con ello “se le separa de la violencia en la que se puedan encontrar” (Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), 2016c). Con esta perspectiva se replica el perjuicio de que son mujeres con menores estudios e ingresos quienes padecen violencia. Se prescribe que para que ellas terminen la violencia deben “aumentar sus recursos disponibles para la puesta en marcha de estrategias de sobrevivencia contra la pobreza” (Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), 2016a). También se percibe a estas mujeres como poco valoradas, débiles, temerosas, dependientes y poco informadas (Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), 2016e).

A la vez, se maneja un discurso en el que se les responsabiliza de la violencia que viven. Por lo que necesitan “elevar su conciencia y autoestima”, poner límites y exigir respeto de “forma civilizada”. Ellas necesitan “darse cuenta (...) del papel tan importante que tienen en la sociedad como creadoras de vida, compañeras, hijas, hermanas, seres humanos” (Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), 2016e).

De esta manera, se reproducen los estereotipos y roles de género tradicionales (las mujeres tendrían que ser queridas, amistosas, pero no sumisas), culpando a las mujeres de la violencia. La descripción de un mural que se pintó en una escuela como parte de la Alerta representaba:

El rostro de una chica reflexiva que no se le ve la boca precisamente porque se busca por un momento ponernos a reflexionar en nuestro papel como mujeres, en lo que me tiene en el lugar donde estoy, si soy una persona querida, amistosa, si soy una chica sumisa y sin confianza en mí misma, que permite lo que sea con tal de ser querida y respetada.

(Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), 2016e).

Desde el enfoque de sensibilización cultural, el mensaje para que las mujeres terminen la violencia es:

Respetarse a ellas mismas y darse a respetar con los compañeros, ya que de ese respeto propio depende mucho que los demás me respeten y entonces nos volvemos causa y no efecto de las situaciones.

(Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), 2016e).

La labor de las instituciones de gobierno se concibe como una tabla de salvación para ellas, porque las provee de información, las capacita y en algunos casos, las apoya económicamente, enseñándoles “a trabajar en equipo y mostrándoles el significado de sororidad” (Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), 2016e). Mediante talleres y capacitaciones para trabajar, se les informa sobre sus derechos y las instancias que ofrecen atención en caso de violencia, fomentando la cultura de denuncia (Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), 2016c).

La percepción sobre las mujeres en esta política pública las ubica en un punto intermedio entre dependientes y desviadas. Como dependientes porque se considera que necesitan ser capacitadas, sensibilizadas y empoderadas, por lo mismo, no saben poner un alto a la violencia, ni acudir a solicitar atención, tampoco son capaces de salir de la pobreza y obtener ingresos por sí mismas. Al mismo tiempo, se las considera desviadas porque no alcanzan a ubicar lo que valen y aceptan malos tratos por falta de autoestima, no saben comunicarse asertivamente, ni manejar sus emociones. En ambos casos, se responsabiliza a las mujeres por la violencia que viven.

Por otro lado, aunque varias acciones involucran el trabajo de funcionarias y funcionarios públicos para capacitarles, determinar rutas de acción, protocolos y elaborar diagnósticos, no se percibe una autocrítica a su forma de proceder, ni sobre su papel en el incremento de la violencia contra las mujeres y en la impunidad que rodea estos delitos. Por el contrario, se anuncia que “seguiremos en esta lucha para seguir abriendo paso a las mujeres y construir una sociedad igualitaria y llena de oportunidades sin estereotipos de género” (Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), 2016a).

El papel de las y los funcionarios públicos pareciera estar ajeno al entramado de violencia contra las mujeres. Se les coloca como replicadores de la capacitación que reciben o se les muestra triunfalistas como empoderadores de las mujeres, como se indicó arriba. En ambos casos, las y los funcionarios aparecen libres de estereotipos de género, incapaces de reproducir y padecer este tipo de violencia.

Aunque se capacita a las mujeres para que conozcan sus derechos y denuncien, no se actúa para garantizar que los servicios que reciben en las instancias de atención sean adecuados, cuenten con el personal informado, sensibilizado y capacitado en lo que les toca realizar para respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres, con equipo e instalaciones adecuadas. Se deja de lado el maltrato que estas mujeres suelen vivir al acudir a las instancias de gobierno. No se toman medidas para garantizar su acceso a la justicia, ni para actuar con la debida diligencia. Entre las formas y modalidades de violencia que propuso atender el gobernador, la violencia institucional.

En la tipología de Schneider e Ingram las y los funcionarios públicos son un grupo aventajado, sin incidencia ni responsabilidad en la producción y reproducción de la violencia. Esta población no recibe ninguna carga por la victimización y omisión en la que ha incurrido al no prevenir, sancionar, reparar y garantizar los derechos de las mujeres, ni se presentan sanciones, ni incentivos para transformar su actuación. Las capacitaciones que reciben son genéricas, no parten de un diagnóstico que les permita desarrollar conocimientos y habilidades específicos para atender y combatir la violencia de género en su quehacer.

5.6. Racionalidades

La forma de abordar la violencia contra las mujeres no está alineada con el enfoque de derechos humanos, pues no se busca erradicar los estereotipos de género, sino que continúa destacando su rol como madres, responsables de su familia, dadoras de vida, compañeras. La violencia contra las mujeres se trata como un problema personal de la mujer (tiene poca autoestima, no se valora a sí misma, no conoce sus derechos, no está sensibilizada, carece de autonomía económica) o de pareja (ambos están en un ciclo de violencia que deben terminar por el bien de la familia y comunidad), sin lograr identificar que esta se presenta y refuerza en un contexto social desfavorable a las mujeres, con aquiescencia del Estado.

Se considera que las mujeres son responsables de la violencia que padecen y por lo mismo, está en sus manos terminar dicha violencia. La estrategia para ello tiene dos vías: La primera es enseñarles a reconocer la violencia, informándoles sobre sus derechos e impulsando la denuncia y la segunda es a través de lo que esta política denomina “empoderamiento”.

Mediante la primera vía, el Estado cumple con su deber de promover el derecho de las mujeres, informando la existencia de estos derechos. Tiene que ver con estrategias de difusión, que pueden ser más o menos efectivas. Sin embargo, no se cumple con el deber de respetar, garantizar y proteger estos derechos. No se fortalece, adecúa, ni organiza el trabajo de las autoridades para responder a esta demanda de servicios. Por lo que, de poco sirve que las mujeres violentadas busquen un apoyo “integral” si el Estado no ofrece los servicios que necesitan, de manera adecuada. Más que detentoras de derechos humanos, el discurso y las acciones implementadas por el CEPAEVIM las estigmatiza y les ofrece una serie de acciones sin diagnóstico, objetivos, ni seguimiento, limitándolas a ser usuarias de servicios gubernamentales que se diseñan sin incorporar sus opiniones, necesidades y experiencias.

Las acciones dirigidas a mujeres están focalizadas en aquéllas con menos recursos y menor capacitación o educación. El empoderamiento de las mujeres, tal como lo conciben las y los artífices de esta política pública, resulta de una acción que el Estado realiza, para beneficio de ellas, capacitándolas para que alcancen su “independencia económica” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016a](#)), lo que les permitirá “salir adelante con su familia, hijas e hijos” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016c](#)). Esta perspectiva corresponde al enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) que destaca el rol reproductivo y económico de las mujeres, sin considerarlas sujetas y ciudadanas, que fue criticado y reemplazado en la arena internacional en la década de los 90s ([Valdivieso, 2017](#)).

Los Programas “Aprende un oficio. Mujeres hacia el auto empleo”, “Mujeres Avanzando Rumbo al Bienestar”, “Reto productivo”, “Bécate”, “Ellas son Jalisco” “Mujeres valientes, mujeres que construyen” “Abriendo espacios”, de fomento al autoempleo y la bolsa de trabajo comparten la perspectiva de que la raíz de la violencia contra las mujeres está en su menor capacidad para producir ingresos. Conciben a las mujeres violentadas como pobres y de escasa instrucción ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016a](#)). Desde este enfoque reducido y falto de fundamentación, se desconoce que la desigualdad de género se encuentra en todos los niveles económicos y de instrucción y está presente en todos los ámbitos, incluido el laboral y el docente. No se considera que las mujeres lidian con una sobrecarga de trabajo, pues muchas de ellas son responsables del cuidado de niñas, niños, personas de edad avanzada

y enfermas y que en muchos casos no tienen en quién más delegar estas tareas. Sin embargo, la erradicación de la violencia económica, patrimonial y laboral no se incluyó en los programas gubernamentales, como tampoco la reorganización social del cuidado.

Un énfasis de la capacitación laboral fue impulsar que ellas se inserten en “empleos masculinizados históricamente, lo que les permitirá una mayor participación en el mercado laboral” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016a](#)). A la par, se esperaba que ellas mejoraran su autopercepción, sintiéndose “fuertes e independientes” al realizar “oficios “culturalmente masculinizados” o “de hombre” ([Instituto Jalisciense de las Mujeres \(IJM\), 2016e](#)). Esto resulta problemático, pues se considera que una mujer “valiente” o “fuerte” es aquella que adopta los roles masculinos. Esta creencia reproduce la subordinación de lo considerado “femenino”. La perspectiva de género no aboga por el intercambio de roles entre mujeres y hombres o la masculinización de estas últimas, sino que problematiza la existencia misma de los roles de género y su desigual valoración.

Por último, se identifica que en esta política se estigmatiza a otras poblaciones. A los choferes se les responsabiliza de erradicar la violencia en el transporte público, sin que se les dote de otras capacidades y en desatención de sus problemas. Niñas y niños son considerados receptores pasivos de las acciones culturales, no se les ofrece una reeducación de género y se cree que este grave problema puede desaparecer escuchando a un cantante o pintando murales. Tampoco queda claro por qué se decidió incluir al personal de salones y estética de belleza (más allá de estereotipar a las mujeres como usuarias de estos servicios).

5.7. Política engañosa

La activación de la AVM es una política engañosa porque: 1) Cambió el objetivo que la Ley estableció para este mecanismo, 2) con base en ello justificó optar por la activación del mecanismo estatal que es deficiente en relación al mecanismo de la Ley General ya que anula el seguimiento del Gobierno Federal, concentra las labores en un mismo órgano de gobierno y no exige que se promulgue un documento público que contenga líneas de acción, ni indicadores; 3) En lugar de generar estrategias coordinadas para enfrentar la violencia feminicida en los ocho municipios, se adoptaron acciones desarticuladas, dispersas y erráticas, sin objetivos, indicadores, ni mecanismo de seguimiento.

Con esto se demuestra que el gobierno estatal actuó de mala fe y, además, no adoptó el principio pro persona, que le llevaría a implementar la legislación más protectora para las mujeres víctimas de violencia. La adopción del mecanismo local de Alerta y la tergiversación de su objetivo indican que se actuó sin voluntad de abordar el problema, generando tan solo una estrategia mediática y de simulación.

El diseño de Alerta no pretendió combatir la violencia contra las mujeres ni atenderlas adecuadamente. Presentó una selección arbitraria de programas, sin revisar sus objetivos y efectos. Presentó acciones desarticuladas, añadiendo y quitando programas sin una estrategia clara y fundamentada y sin un diagnóstico del problema. No se buscó detectar y proteger a las mujeres en mayor riesgo frente a la violencia feminicida. Se omitieron las acciones orientadas a fortalecer las capacidades y formación del Estado para ofrecer una atención adecuada a las víctimas o a detener a los perpetradores de la violencia, como establecen los instrumentos firmados por México y cuya observancia es obligada para todas las autoridades públicas desde 2011.

En respuesta, tras nueve meses de la implementación de *Juntas por ellas*⁶ un grupo de organizaciones feministas solicitaron la activación de la Alerta de Violencia de Género contemplada en la Ley General, señalando omisiones y negligencias en la actuación de las autoridades jaliscienses para enfrentar la violencia feminicida, así como deficiencias en los avances anunciados como resultado de la Alerta ([Secretaría de Gobernación \(SEGOB\), 2015: 20-21](#)). La Secretaría de Gobierno (SEGOB) conformó un nuevo grupo de estudio, en el que participaron representantes de dependencias federales y otras universidades. Este nuevo informe ([Secretaría de Gobernación \(SEGOB\), 2015](#)) evidenció el incumplimiento del deber de respeto y garantía a los derechos humanos de las mujeres por parte de las autoridades en el marco de activación de la Alerta Estatal y estableció una serie de recomendaciones e indicadores que tendría que adoptar el Gobierno de Jalisco, so pena de activar la Alerta contemplada en la Ley general.

6. Conclusiones

Este análisis del construccionismo social en las políticas públicas permite identificar que las personas responsables de diseñar la Alerta en el estado de Jalisco no promovieron la transformación de los estereotipos de género, sino que continuaron reprodu-

⁶el 23 de noviembre de 2016

ciéndolos. La AVM no integró estándares ni principios del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Se adoptaron una serie de acciones sin perspectiva de derechos humanos, que resultaron revictimizantes para las mujeres y elusivas de las obligaciones del Estado.

En la AVM las mujeres tienen un rol pasivo como beneficiarias de programas, no son consideradas ciudadanas cuyos derechos han sido violentados por los agresores, ni mediante acciones y omisiones del Estado, dentro de un entramado sociocultural que reproduce la subordinación femenina y que otorga mayores beneficios y privilegios a los varones. Se perpetúa la impunidad de agresores y de autoridades que incumplen con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

La incoherencia entre objetivos, herramientas y caracterización de las poblaciones objetivo, enuncia que se está frente a una política pública degenerativa. En este caso, aunque el mismo gobernador del Estado solicitó la Alerta lo hizo sin voluntad de enfrentar este problema y en clara omisión a sus obligaciones y a los tratados internacionales suscritos por México. Ello llevó a que activara un mecanismo de Alerta diluido, con mecanismos de seguimiento débiles y controlados por el mismo ejecutivo estatal.

El efecto de la AVM es contraproducente, pues en lugar de proteger a las mujeres de la violencia, reproduce estereotipos sexistas, que las presentan como responsables de la violencia que padecen. Al no respetar los derechos humanos de las mujeres, esta política refuerza la creencia de que estos no son importantes y que no pasa nada si se incumplen.

El mensaje enviado a la población es que violentar a las mujeres no tiene mayores repercusiones porque estos actos no serán investigados, sancionados, ni reparados, contribuyendo a la permisividad social de esta violencia y colocando en mayor riesgo a las mujeres de la entidad. Por todo ello, el Estado no solo incumplió con su obligación, sino que reprodujo la impunidad y con ello contribuyó a intensificar la violencia contra este grupo.

El enfoque del construccionismo social permite evidenciar que la percepción de las poblaciones objetivo por parte de las y los funcionarios afecta la manera cómo se construye la política pública y la forma en la que se abordará el problema. Trabajando en transformar la percepción de las personas encargadas de hacer política pública, podrían obtenerse mejores diseños de políticas, lo cual elevaría

las posibilidades de que se introduzcan en ellas estándares internacionales de derechos humanos.

Referencias

- Amorós, C. (2005). Dimensiones del poder de la teoría feminista. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (25):11–34.
- Chávez, V. (2017). Dictan la segunda sentencia por feminicidio en Jalisco.
- Estrada, M. d. l. L. (2017). Desafíos en la implementación de la AVG en Jalisco. Informe sobre la situación de derechos humanos. Jalisco 2016.
- Facio, A. (2011). Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos humanas. *Pensamiento iberoamericano*, (9):3–20.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2016). Emite Jalisco Alerta de Violencia Contra las Mujeres; 25 mdp para atención inmediata.
- Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario para el Estudio y Análisis de la Probable Emisión de la Alerta de Violencia contra las Mujeres (GIM) (2015). Informe final.
- Htun, M. y Weldon, S. L. (2012). The civic origins of progressive policy change: Combating violence against women in global perspective, 1975–2005. *American Political Science Review*, 106(3):548–569.
- Ingram, H. M. y Schneider, A. L. (2005). Introduction: Public policy and the social construction of deservedness. *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*, pp. 1–28.
- Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) (2016a). 1er informe de avance en el marco de la declaratoria de Alerta contra las Mujeres en Jalisco, Febrero-Marzo 2016. Technical report, Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM).
- Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) (2016b). 2do informe de avance en el marco de la declaratoria de Alerta contra las Mujeres en Jalisco, Abril 2016. Technical report, Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM).
- Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) (2016c). 3er informe de avance en el marco de la declaratoria de Alerta contra las Mujeres en Jalisco, Mayo-Junio 2016. Technical report, Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM).

- Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) (2016d). 4to informe de avance en el marco de la declaratoria de Alerta contra las Mujeres en Jalisco, Agosto 2016. Technical report, Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM).
- Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) (2016e). Emite Jalisco Alerta de Violencia Contra las Mujeres; 25 mdp para atención inmediata.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013). Panorama de violencia contra las mujeres en México, Jalisco 2011. ENDIREH 2011.
- Lagarde y de los Ríos, M. (2007). Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 49(200):143–165.
- Maues, A. y Sánchez Mojica, B. E. (2014). Prólogo. En Burgorgue-Larsen, L., Maués, A., y Sánchez Mojica, B. E., editores, *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual*, pp. 9–12. Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- Melgoza, A. (2016). Se triplican feminicidios en Jalisco.
- Muedano, M. (2017). Imparable, el crimen contra las mujeres; cifras del inegi.
- OHCHR (1992). Recomendación general 19 del comité cedaw.
- OHCHR (1994). Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- OHCHR (2009). Caso gonzález y otras (campo algodón) vs. México.
- ONU Mujeres (2014). Declaración y plataforma de acción de Beijing. Technical report.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006). Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos. Estudio del Secretario General de Naciones Unidas.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México.
- Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., y Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review of past applications. *Policy Studies Journal*, 42(1):1–29.
- Schneider, A. e Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, 87(2):334–347.
- Schneider, A. e Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. University Press of Kansas, Kansas.
- Schneider, A. e Ingram, H. (2008). Social Constructions in the Study of Public Policy. En Holstein, J. A. y Gubrium, J. F., editores, *Handbook of Constructionist Research*, tomo 2, pp. 189–211. Guilford Press.
- Schneider, A. y Sidney, M. (2009). What is next for policy design and social construction theory? *Policy Studies Journal*, 37(1):103–119.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2015). Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/09/2016 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Jalisco.
- Tepichin Valle, A. M. (2010). Política pública, mujeres y género. En Tepichin, A. M., Tinat, K., y Gutiérrez, L., editores, *Los grandes problemas de México. Relaciones de género*, volumen 8, pp. 23–58. El Colegio de México, México D.F.
- Valdivieso, M. (2017). Las mujeres en los enfoques de desarrollo. Seminario Políticas Públicas y Justicia de Género.
- Velázquez, G. y Ortiz, E. (2015). Impunidad caracteriza feminicidios.