

MÉXICO

Mecanismo de Alerta
de Violencia de Género
contra las Mujeres



Informe de evaluación
del funcionamiento del mecanismo

Junio de 2018

INMUJERES Y CONAVIM

MEXICO

Mecanismo de Alerta de Violencia de Género
contra las Mujeres

INFORME DE EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO
DEL MECANISMO

Autoras:

Bénédicte Lucas y Françoise Roth, expertas de EUROsocial +,
programa financiado por la Unión Europea y compuesto por un
consorcio formado por FILAPP, Expertise France, IILA, SISCA y SICA.

Fecha:

21 de junio de 2018

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

“La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de las autoras y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea”

PRESENTACIÓN

Para el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas tiene que ser una prioridad nacional y uno de los retos más desafiantes que tiene el Estado mexicano.

En coordinación con las dependencias, entidades y autoridades encargadas de la política nacional contra la violencia, tenemos el compromiso como país de generar políticas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; así como el de fortalecer la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Una muestra del compromiso y voluntad política del Estado mexicano para poner fin a todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas fue la publicación en 2007 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), reconocida como una de las leyes en la materia más integrales de la región de América Latina y el Caribe.* Esta Ley General dio origen a la creación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) en 2009, con el objeto de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los Estados Unidos Mexicanos.

La LGAMVLV establece el Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), considerado como una herramienta de protección de los derechos humanos de las mujeres único en el mundo, que tiene la finalidad de garantizar la seguridad de las mujeres y las niñas, el cese de la violencia contra ellas y eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos.

En 2013 se modificó el Reglamento de la LGAMVLV con el objetivo de hacer más útil, eficiente y transparente el mecanismo de AVGM, el cual, si bien ha sido un detonante para visibilizar la violencia contra las mujeres y las niñas, y generar sinergias entre la Federación y las entidades federativas a fin de dar respuesta a la problemática, aún no se ha convertido en una herramienta de política pública efectiva para prevenir, atender y enfrentar la violencia contra las mujeres y el feminicidio en México.

La complejidad del funcionamiento de dicho mecanismo ha sido materia de diversas reflexiones sobre su eficacia en el cumplimiento de su objetivo: generar un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

* De una muestra de 33 países de América Latina y el Caribe, hoy México es uno de nueve países que cuenta con una ley integral sobre violencia contra las mujeres. Fuente: PNUD. ONU Mujeres (2017). *Del compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres América Latina y el Caribe*.

La experiencia, derivada de la atención de 30 procedimientos iniciados para atender las solicitudes de Alerta de Violencia de Género en 28 entidades federativas, permite contar con elementos suficientes para realizar un análisis, repensar y ponderar el curso que debe tomar el procedimiento y lo que se requiere para que sea un mecanismo eficiente, sobre todo ahora que la mayoría de los procesos iniciados se encuentran en la etapa de la implementación y seguimiento de las medidas establecidas por los grupos de trabajo a cargo de los gobiernos estatales.

En este contexto, el INMUJERES estableció una sólida alianza con el Programa de Cooperación para América Latina de la Unión Europea (EUROSociAL+), con el fin de identificar los nudos estructurales y de funcionamiento que impiden a los tres Poderes del Estado y a los tres niveles de gobierno cumplir con su obligación de eliminar toda forma de violencia contra las mujeres y las niñas, cuya manifestación más extrema es la violencia feminicida y el feminicidio, dos formas inadmisibles de violencia que atentan contra la libertad, la seguridad, la integridad y la vida de las mujeres.

Por ello, el INMUJERES solicitó a EUROsociAL+ evaluar el funcionamiento del mecanismo de Alerta de Violencia de Género. La evaluación fue realizada por dos expertas de EUROsocial+: Bénédicte Lucas y Françoise Nathalie Roth, y participaron funcionarias y funcionarios públicos del ámbito federal y estatal, en especial de la CONAVIM, de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de las entidades federativas, de la academia y personas integrantes de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en los diversos procesos de las Alertas.

Por lo anterior, para el Instituto Nacional de las Mujeres y para la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es muy relevante dar a conocer el Informe de Evaluación. Esta publicación contiene recomendaciones generales que serán referentes imprescindibles para fortalecer los aspectos metodológicos del mecanismo y concretizar todas aquellas modificaciones necesarias para mejorar la Alerta de Violencia de Género.

Abreviaturas

• AVGM	Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
• BANAIVIM	Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres
• CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
• CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
• GIM	Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario
• GT	Grupo de Trabajo
• INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
• LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
• LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexos
• OHCHR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
• OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
• Programa	Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
• SEGOB	Secretaría de Gobernación
• Sistema Nacional	Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

1 INTRODUCCIÓN	9
1.1 PRESENTACIÓN DEL MECANISMO DE LA AVGM	9
1.2 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	9
1.3 METODOLOGÍA UTILIZADA PARA REALIZAR LA EVALUACIÓN.....	10
1.4 DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN	12
1.5 VISITAS DE ESTUDIO	13
1.6 PRESENTACIÓN DEL INFORME	14
2 ANÁLISIS DE LA NATURALEZA, DE LOS OBJETIVOS Y DEL PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA AVGM.....	15
2.1 NATURALEZA Y OBJETIVO(S) DEL MECANISMO DE AVGM.....	15
2.1.1 Naturaleza y objetivo(s) definidos en los textos	15
2.1.2 Naturaleza y objetivo(s) perseguido(s) en la práctica.....	16
2.1.2.1 Naturaleza: “acciones gubernamentales de emergencia” vs. políticas públicas estructurales	16
2.1.2.2 Mecanismo de construcción de una agenda pública y de rendición de cuenta.....	18
2.1.2.3 Naturaleza y objetivos políticos vs mecanismo de asistencia técnica.....	19
2.2 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL MECANISMO DE AVGM.....	20
3 EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA AVGM	23
3.1 CONGRUENCIA DEL MECANISMO DE LA AVGM CON SUS OBJETIVOS.....	23
3.1.1 AVGM como alerta pública	23
3.1.2 AVGM como mecanismo de emergencia.....	24
3.1.3 AVGM como mecanismo para generar políticas públicas	27
3.1.4 AVGM como mecanismo de armonización legislativa.....	29
3.1.5 AVGM como mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres	30
3.2 EFICACIA DEL MECANISMO DE LA AVGM.....	31
3.2.1 Aspectos generales del funcionamiento de la AVGM.....	31
3.2.1.1 Impacto de las reformas al Reglamento de 2013	31
3.2.1.2 Rol de la sociedad civil y de las organizaciones de derechos humanos en el mecanismo de alerta de violencia de género.....	34
3.2.1.3 Situaciones particulares de aplicación del mecanismo.....	35

3.2.2	Análisis de los procedimientos de la AVGM.....	36
3.2.2.1	Solicitud de AVGM	36
3.2.2.2	Conformación del GT.....	38
3.2.2.3	Investigación del GT.....	38
3.2.2.4	Medidas propuestas por el GT.....	40
3.2.2.5	Dictamen del GT y Declaratoria de alerta.....	43
3.2.3	Seguimiento del procedimiento de la AVGM	48
3.2.3.1	Seguimiento luego de la declaración de improcedencia de la AVGM.....	48
3.2.3.2	Seguimiento luego de la Declaratoria de procedencia de la AVGM	49
3.2.4	Levantamiento de la AVGM	51
3.3	EFICIENCIA DEL MECANISMO DE LA AVGM.....	52
3.3.1	Adecuación de los recursos humanos y técnicos	52
3.3.1.1	Capacidades institucionales del INMUJERES y de la CONAVIM	52
3.3.1.2	Coordinación interinstitucional.....	52
3.3.2	Recursos de las entidades federativas para aplicar las medidas.....	54
3.3.2.1	Recursos institucionales	54
3.3.2.2	Recursos financieros	54
3.4	SOSTENIBILIDAD DE LA AVGM	55
3.4.1	Sostenibilidad de los resultados de los procedimientos	55
3.4.2	Sostenibilidad del mecanismo de AVGM.....	58
4.	CONCLUSIONES.....	59
5	RECOMENDACIONES GENERALES.....	61
6	RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS.....	67
6.1	METODOLOGÍA PARA ORIENTAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA AVGM Y LOS ANÁLISIS REQUERIDOS.....	67
6.2	HERRAMIENTA PARA FACILITAR LA FORMULACIÓN DE MEDIDAS	71
6.3	CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES PARA EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS	71
6.4	PLANIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS POR EL GT O DE LA DECLARATORIA.....	74
6.5	CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES PARA EVALUAR EL IMPACTO DEL MECANISMO DE LA AVGM	75
7	ANEXOS.....	77
7.1	EXTRACTOS PERTINENTES DEL DOCUMENTO METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN.....	77
7.2	LISTA DE LAS PERSONAS/INSTITUCIONES ENTREVISTADAS.....	91

1. INTRODUCCIÓN

1.1 PRESENTACIÓN DEL MECANISMO DE LA AVGM

El mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) fue establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) publicada en 2007. Tiene por objetivo “garantizar la seguridad de (las mujeres y niñas), el cese de violencia en su contra y/o eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos”¹. Consiste en “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad”².

Su funcionamiento fue definido por el reglamento de la LGAMVLV aprobado en 2008, sustancialmente modificado en 2013. Se rige por un proceso con varias etapas, destinado a favorecer un trabajo coordinado entre el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Secretaría de Gobernación (mediante la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres - CONAVIM) y las entidades federativas implicadas en el proceso de Alerta.

Las primeras alertas fueron declaradas, bajo el Reglamento del 2008, en el Estado de México el 31 de julio de 2015 para 11 municipios, en los estados de Chiapas y Nuevo León el 18 de noviembre de 2016 para 7 y 5 municipios respectivamente. Para junio 2018, 44 solicitudes han sido presentadas en 28 estados (algunos estados han sido objeto de varias solicitudes: Puebla y Veracruz)³. Seis solicitudes fueron tramitadas bajo el reglamento de 2008 (Estado de México, Nuevo León, Hidalgo, Morelos, Guanajuato y Chiapas). La mayoría de las alertas fueron solicitadas entre 2015 y 2017.

Para junio de 2018, 13 alertas han sido declaradas (en 12 estados, dos alertas fueron declaradas en Veracruz, una por violencia feminicida y otra por agravio comparado), mientras que nueve procedimientos se encuentran todavía en trámite. Solo los estados de Chihuahua, Baja California Sur, Tamaulipas, Aguascalientes e Hidalgo no están sometidos a ningún procedimiento de alerta.

1.2 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Después de varios años de funcionamiento, el INMUJERES solicitó al programa de cooperación de la Unión Europea, EUROsociAL+, una asistencia técnica para realizar una evaluación del mecanismo de AVGM.

Desde las primeras conversaciones entre las consultoras de EUROsociAL+ y los/as funcionarios/as del INMUJERES y de la CONAVIM, resultó evidente que una evaluación de impacto del mecanismo de AVGM era metodológicamente compleja y temporalmente prematura. Al contrario, una evaluación del **funcionamiento** del mecanismo parecía mucho más pertinente.

¹ Artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 1 febrero 2007.

² Artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 1 febrero 2007.

³ INMUJERES, Informe de actividades 2013-2017, p.10, e información enviada a las consultoras por el INMUJERES, mayo 2018.

Desde una visión retro-prospectiva, la evaluación presentada aquí tiene dos objetivos principales:

1. Realizar una evaluación del funcionamiento del mecanismo de AVGM. Incluye un análisis de su planeación, de su organización y articulación institucional, de las metodologías adoptadas, así como del funcionamiento del procedimiento, etapa por etapa; y
2. Brindar al INMUJERES y a la CONAVIM recomendaciones generales para mejorar el funcionamiento del mecanismo, así como recomendaciones metodológicas específicas para fortalecer algunos de sus aspectos.

1.3 METODOLOGÍA UTILIZADA PARA REALIZAR LA EVALUACIÓN⁴

La evaluación consideró el mecanismo de AVGM desde una perspectiva comprehensiva y sistemática, lo que tuvo dos implicaciones:

1. **Conlevó a considerarlo como un mecanismo único.** La AGVM constituye uno de los instrumentos de la LGAMVLV y tiene que ser leído en ese marco interpretativo. A la vez, es necesario examinarlo en su globalidad como un mecanismo único (orientado por una planificación estratégica, resultados e indicadores específicos) destinado a aplicarse en las diferentes entidades donde se requiere. Ese análisis global del mecanismo (ver gráfico abajo) elude así una visión fragmentada de su funcionamiento, solicitud por solicitud, entidad federativa por entidad federativa. Es evidente que el mecanismo de AVGM está destinado a aplicarse a realidades y contextos particulares. No obstante, dichas intervenciones contextuales deben partir de la misma estrategia de intervención, de los mismos objetivos generales, así como de la definición del alcance de las intervenciones.

ANÁLISIS GLOBAL DEL MECANISMO AVMG



⁴ El documento metodológico completo elaborado para la realización de la evaluación se adjunta en anexo al presente informe.

2. **Significó analizarlo como un sistema**, es decir un conjunto ordenado de normas y procedimientos interdependientes. Para ello, las diferentes etapas del procedimiento fueron analizadas separadamente pero como elementos de un mismo mecanismo.

A partir de un análisis detallado de su naturaleza y de sus objetivos, el mecanismo de AVGM fue examinado bajo los criterios tradicionales de la evaluación de los proyectos (eficacia, eficiencia y sostenibilidad). Fueron adaptados al objetivo general de ese ejercicio evaluativo, es decir la revisión del funcionamiento de la AVGM. Permitted analizar en qué medida y por qué los arreglos normativos, institucionales, funcionales y financieros del mecanismo contribuyen a su eficacia, eficiencia y sostenibilidad. La congruencia del mecanismo, considerada como la relación coherente entre sus objetivos y su funcionamiento, reemplazó el criterio tradicional de pertinencia, lo cual implica un examen de los resultados de la intervención.

Varios enfoques orientaron la evaluación:

- **Enfoque de política pública:** Parte de analizar la AVGM como un instrumento de política pública, y consiste en considerar que su finalidad central debe ser un abordaje técnico a problemas detectados. Combinando el pensamiento estratégico con la acción institucional, un sistema de administración por políticas públicas debe lograr una gestión orientada a obtener objetivos y resultados medibles y alcanzables, en ámbitos específicos.
- **Enfoque de derechos humanos:** Se entiende por enfoque de derechos humanos, no solo la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, sino también el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes que implican obligaciones por parte del Estado, definidas por el derecho internacional de los derechos humanos.
- **Enfoque de género** se consideran las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan, cuestiones que determinan discriminaciones y diferentes posibilidades de acceso al ejercicio de derechos, y por tanto, repercuten en el proceso de desarrollo de la sociedad.

Los datos necesarios al análisis evaluativo fueron recogidos mediante:

- (1) **La revisión y el análisis de los documentos pertinentes** (normas aplicables, documentos producidos a raíz de los procedimientos, informes, etc.);

- (2) **El estudio específico de casos:** ocho estados fueron escogidos por las consultoras en coordinación con el INMUJERES y la CONAVIM con base en criterios pre-definidos. Otros cuatro estados fueron identificados para dar seguimiento a temáticas o desarrollos específicos;

ESTADOS ELEGIDOS PARA SEGUIMIENTO

ESTADOS VISITADOS	ESTADOS PARA ASPECTOS PROCEDIMENTALES	ESTADOS PARA ASPECTOS METODOLÓGICOS	ESTADOS PARA ASPECTOS CONTEXTUALES	DOCUMENTOS ESPECIALES
1. Estado de México	1. Colima	1. Tabasco	1. Veracruz	1. Coahuila
2. Guanajuato	2. Puebla	2. Zacatecas	2. Chiapas	2. Jalisco
				3. Tlaxcala
				4. Sonora

- (3) **La realización de entrevistas a personas directa o indirectamente involucradas** en los procedimientos de AVGM, así como a personas externas a esos procesos. Las entrevistas fueron guiadas por las preguntas establecidas en el documento metodológico elaborado para la consultoría (ver anexo 1);

- (4) **La realización de visitas a dos entidades federativas** (el Estado de México y Guanajuato).

1.4 DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

El trabajo de evaluación fue llevado a cabo por dos consultoras francesas, expertas en derecho internacional de los derechos humanos y género⁵. Se desarrolló entre los meses de febrero y mayo de 2018, periodo durante el cual las consultoras se desplazaron en dos ocasiones a México.

La primera visita permitió establecer los primeros contactos con el INMUJERES, la CONAVIM y varias instituciones u organizaciones que participaron en los procedimientos de AVGM. Proporcionó la información inicial necesaria para definir con más precisión los objetivos de la consultoría, su metodología y su plan de trabajo, así como para identificar las problemáticas a abordar y los estados que serían objeto de estudios de caso.

⁵ Bénédicte Lucas es doctora en estudios avanzados en derechos humanos y antropología jurídica. Cuenta con 10 años de experiencia, en especial en temas de género, y en América Latina. Françoise Roth tiene una maestría en derecho internacional de los derechos humanos y una especialización en derecho penal. Tiene 25 años de experiencia en el campo de los derechos humanos, sobre todo en el contexto de países de América Latina. Ha focalizado los once últimos años de su trabajo sobre temas de género.

La segunda visita, que se desarrolló durante el mes de abril de 2018, dio la oportunidad de llevar a cabo entrevistas a funcionarios y funcionarias de las entidades federativas analizadas, así como a otras personas implicadas en los procedimientos. Los estados de México y Guanajuato fueron también visitados. Esos desplazamientos ofrecieron la posibilidad de entrevistar a un abanico amplio de personas e instituciones, y de ver, de primera mano, resultados concretos de la AVGM.

En total, 93 personas fueron entrevistadas personalmente o por medios electrónicos durante la evaluación, procedentes de instituciones federales y estatales implicadas en las AVGM (perteneciendo al poder ejecutivo, legislativo o judicial), de la academia, de organizaciones de la sociedad civil (OSC) u organizaciones institucionales (véanse la lista completa en anexo 2).

1.5 VISITAS DE ESTUDIO

Adicionalmente, se llevaron a cabo dos visitas de estudio, una a España y otra a Finlandia con el propósito de conocer buenas prácticas que podrían asistir en mejorar el funcionamiento del mecanismo. España permitió conocer de más cerca el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (VioGén) del Ministerio del Interior. Resultó ser una práctica inspiradora para los funcionarios/as de México, al ser un sistema al que aspiran las instituciones con el actual Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), y al estar basada en una metodología de análisis altamente científica y objetiva, orientada en la toma de decisiones. El encuentro con la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y el Ayuntamiento de Madrid permitió pensar en vías para mejorar la coordinación de las políticas y acciones entre los distintos niveles de Gobierno y en especial vincular mejor el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres con los municipios (por ejemplo, con la Conferencia Nacional de Municipios).

En Finlandia, la delegación fue introducida al sistema nacional finlandés de monitoreo de homicidios (FHM), creado en 2002, con el propósito investigar y prevenir los homicidios (incluyendo la categoría de feminicidio). El sistema sirvió como modelo para establecer el sistema europeo de monitoreo de los homicidios. Además de ello, la visita dio lugar a reflexiones sobre modelos de prevención basados en lógicas de intervención distintas: énfasis sobre el tratamiento y rehabilitación de la víctima y del perpetrador; rol subsidiario de la justicia como mecanismo de prevención y de sanción; trabajo mancomunado del Estado con las organizaciones de la sociedad civil.

Durante el periodo de la consultoría, las consultoras se beneficiaron de la colaboración constante, eficaz e incondicional del INMUJERES, de la CONAVIM, de las diferentes instituciones de las entidades federativas analizadas, así como de las organizaciones de la sociedad civil y de los/as académicos/as implicados/as en el mecanismo de la AVGM. Las autoridades de solo un estado se rehusaron a entrar en contacto con las consultoras.

1.6 PRESENTACIÓN DEL INFORME

El presente informe se divide en cuatro partes. La primera analiza la naturaleza y los objetivos de la AVGM. Si bien ambos se definen en la LGAMVLV, la práctica introdujo algunas modificaciones sustanciales. Conviene examinarlas y analizar sus impactos en el desarrollo del mecanismo. El examen del proceso de planeación de la AVGM, considerado como instrumento de política pública, finaliza esa parte inicial. La evaluación del funcionamiento de la AVGM, a la cual se dedica la segunda parte del documento, estudia el mecanismo bajo los criterios de congruencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Se omite analizar los resultados o el impacto de la AVGM aunque inevitablemente hace referencia a ellos al explicar la práctica del mecanismo. La evaluación del funcionamiento toma en cuenta los aspectos metodológicos, funcionales, institucionales, procedimentales y financieros de la AVGM. Ejemplos de prácticas prometedoras o buenas prácticas⁶ son resaltadas a lo largo de esa sección. Después del resumen de las principales conclusiones que constituye la tercera parte, el informe brinda recomendaciones de índole general, a partir de la perspectiva del mecanismo de AVGM como sistema, para finalizar con sugerencias de tipo metodológico para profundizar sobre algunos aspectos del mecanismo.

⁶ Las “buenas prácticas” son entendidas como prácticas instaladas en el tiempo, en las que los actores involucrados observaron los efectos positivos, y que se pueden considerar replicables en otros contextos. Esas buenas prácticas fueron escogidas entre las que se pudieron conocer a partir del ámbito material del estudio, limitado a ocho casos/entidades federativas, y enfocado especialmente en dos entidades federativas que fueron objeto de visitas in situ por las consultoras.

2. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA, DE LOS OBJETIVOS Y DEL PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA AVGM

La AVGM es un mecanismo establecido por la LGAMVLV para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género contra las mujeres. Para examinar su funcionamiento, es necesario analizar primero su naturaleza, así como los objetivos que le son asignados por el marco normativo y los que tiene el mecanismo en la práctica. Combinando el pensamiento estratégico con la acción institucional, el mecanismo de AVGM debería estar guiado por una planeación destinada a definir objetivos y resultados medibles y alcanzables. El proceso de planeación es examinado en la segunda parte de este capítulo.

2.1 NATURALEZA Y OBJETIVO(S) DEL MECANISMO DE AVGM

Es relevante mencionar que, al pedir a las personas entrevistadas dar una definición y especificar los objetivos de la AVGM, las consultoras recibieron un abanico muy amplio de respuestas, mostrando claramente la ausencia de una visión uniforme de lo que es la AVGM y para qué debería servir.

De hecho, existe un desfase entre, por un lado, las disposiciones establecidas en la LGAMVLV y su reglamento de aplicación y, por otro lado, la práctica desarrollada en la implementación de la AVGM. El objetivo del mecanismo planteado en la norma no coincide con el uso que se ha dado al mismo. Aún más, su propia naturaleza, como un mecanismo de emergencia, no se evidencia en la práctica.

2.1.1 Naturaleza y objetivo(s) definidos en los textos

La legislación aplicable parece establecer con cierta claridad la naturaleza subsidiaria y de emergencia de la AVGM. No obstante, es ambigua frente al objetivo asignado a las acciones gubernamentales impulsadas mediante la Alerta.

Está claro que la LGAMVLV representa uno de los instrumentos legales de coordinación de las acciones entre los distintos niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal) para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (presentación y artículo 1 de la LGAMVLV). Dentro de ese marco, el mecanismo de la AVGM corresponde al “conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia *feminicida*⁷ en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la comunidad” (artículo 22 de la LGAMVLV y 30 del Reglamento), o por la vigencia de una norma o política pública que agravie los derechos de las mujeres (artículo 23 de la LGAMVLV y 31 del Reglamento).

⁷ Se entiende por violencia feminicida “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres” (artículo 21 de la Ley).

Las disposiciones normativas relativas a la AVGM tienen que leerse dentro del marco de la LGAMVLV. Así, se entiende que la AVGM constituye uno de los mecanismos establecidos por la LGAMVLV y es accionada cuando se presentan situaciones de particular gravedad que requieren una intervención inmediata de las autoridades responsables. La AVGM es definida como un mecanismo subsidiario; no se confunde con las políticas públicas generales o sectoriales previstas por la LGAMVLV. Marcela Lagarde de los Ríos, una de las legisladoras responsables de la redacción de la Ley, subraya que la alerta no puede ser efectiva sin la aplicación de la LGAMVLV⁸. No está destinada a sustituir a los demás instrumentos de la LGAMVLV, los complementa.

Parece también evidente que la AVGM es un mecanismo destinado a provocar un accionar inmediato, unas “acciones gubernamentales de emergencia” por parte del estado implicado. Según Marcela Lagarde, la finalidad de ese mecanismo, esa “llamada de atención a los estados”, era generar una reacción-acción inmediata y articulada entre los tres niveles de gobierno y los tres poderes estatales (ejecutivo, judicial y legislativo). Buscaba impulsar un plan de intervención a corto plazo, y fomentar una política de gobierno (articulada con el Plan de Gobierno de la entidad federativa y el Plan Nacional de Desarrollo)⁹.

En cambio, la LGAMVLV y su Reglamento introducen una ambigüedad en cuanto al alcance de la AVGM. La Ley menciona que las “acciones gubernamentales de emergencia”, que deben adoptar las entidades federativas bajo alerta, tienen que apuntar a “enfrentar y erradicar la violencia feminicida” (artículo 22). El Reglamento indica que “la declaratoria de alerta de violencia de género tendrá como finalidad detenerla y erradicarla” (artículo 30). Ambas finalidades parecen apuntar a cambios situacionales de largo plazo que un mecanismo puntual difícilmente puede alcanzar.

La ambivalencia que introduce la LGAMVLV entre la naturaleza subsidiaria y de emergencia de la AVGM y sus objetivos han marcado su funcionamiento en la práctica.

2.1.2 Naturaleza y objetivo(s) perseguido(s) en la práctica

El mecanismo de AVGM parece haberse apartado de una dinámica de emergencia para volverse una herramienta utilizada para impulsar el cumplimiento de la LGAMVLV, la construcción de políticas públicas y la rendición de cuentas. Por otra parte, no ha logrado imponerse totalmente como un mecanismo técnico de asistencia, sino que sigue siendo visto, en algunos círculos, como un instrumento de corte político.

2.1.2.1 Naturaleza: “acciones gubernamentales de emergencia” vs. políticas públicas estructurales

Tanto los grupos de trabajo (GT) establecidos a raíz de las presentaciones de las solicitudes, en sus informes iniciales y en sus dictámenes, como las resoluciones declarando procedente o no la AVGM contienen recomendaciones de acciones que las entidades federativas están invitadas a seguir. Su análisis lleva rápidamente a la conclusión siguiente: la mayoría

⁸ Entrevista realizada en la ciudad de México, abril de 2018.

⁹ Ibidem.

de ellas son de tipo estructural y requieren plazos medianos o largos para ser implementadas y arrojar resultados¹⁰. Constituyen claramente ejes de acción de políticas públicas. Además, algunas de ellas conciernen objetivos más generales de igualdad de género¹¹.

Esa observación no demerita la pertinencia y la relevancia de dichas recomendaciones. Sin embargo, su enfoque a medidas de mediano o largo plazo no parece ajustarse a un mecanismo “de emergencia” como lo es la AVGM. No significa que una alerta no pueda impulsar tales políticas públicas, sino que el conjunto de las medidas se confunde con un programa de política pública, mientras que los resultados a alcanzar se miden a corto plazo. Ese punto puede ilustrarse mediante la metáfora siguiente: es como si una alerta fuera declarada por la existencia de un incendio y buscara que las autoridades competentes apaguen el incendio. Las medidas tal y como están diseñadas corresponderían a asegurar el propio funcionamiento (o la existencia) de la estación de bomberos. Puede parecer una acción pertinente; pero no necesariamente es la más adecuada para apagar el incendio en el momento en que se produce.

La contradicción en la cual se enfrascó rápidamente el mecanismo de la AVGM es comprensible por varias razones.

En primer lugar, las entidades responsables de la AVGM se enfrentaron a un dilema: ¿cómo intervenir de manera eficaz en entidades federativas carentes de políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, mediante un mecanismo pensado para impulsar acciones gubernamentales de emergencia? Para retomar la analogía anterior: ¿Cómo apagar el incendio si no hay cuerpo de bomberos? En efecto, a pesar del carácter de orden público de la LGAMVLV, su aplicación en las entidades federativas ha sido lenta y fragmentada. Si bien muchas de éstas elaboraron leyes específicas de aplicación de la ley federal, pocas cuentan o contaban con políticas públicas coherentes en la materia. En ese marco, es difícil concebir acciones gubernamentales de emergencia en la ausencia de bases legales, institucionales y operacionales adecuadas. Para dar un ejemplo, si el problema identificado es la falta de investigación de los feminicidios por parte de los agentes fiscales, es difícil recomendar una revisión sistemática de los casos si dichos agentes fiscales carecen de formación básica en materia de género.

En segundo lugar, tomando en cuenta la gravedad de la situación de violencia contra las mujeres en México, las solicitudes presentadas por las OSC suelen requerir la intervención de las autoridades en problemáticas muy amplias: por ejemplo, la prevención y la sanción del feminicidio en un estado determinado. Sobre esa base, las investigaciones realizadas por los GT abordan la situación desde un análisis global de las responsabilidades y de un deber

¹⁰ Para citar sólo algunos ejemplos, es el caso de acciones como: el diseño de un programa estatal para prevenir, atender, sanciones y erradicar la violencia contra las mujeres propuesto en Baja California, Oaxaca, Sonora y Veracruz; la puesta en marcha de una estrategia educativa recomendada en Colima, Michoacán, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala; la creación de programas interculturales de prevención y atención a la violencia sugerida en Guerrero y Oaxaca. Fuente: INMUJERES, Informe de actividades 2013-2017.

¹¹ Por ejemplo, la armonización legislativa de las leyes estatales de igualdad; la adopción de presupuestos con perspectiva de género; programas de capacitación a los servidores y las servidoras públicos/as en materia de género. de prevención y atención a la violencia sugerida en Guerrero y Oaxaca. Fuente: INMUJERES, Informe de actividades 2013-2017.

ser de las entidades estatales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lógicamente, las medidas tienden a estar más orientadas a responder a la problemática de una manera integral, como se suele recomendar en el ámbito internacional, que enfocadas a resolver problemáticas más precisas.

De allí surge la ambivalencia del mecanismo de AVGM. Por una parte, la AVGM busca responder a vacíos en las políticas públicas, mediante recomendaciones generales, algunas de las cuales son a largo plazo; por otra parte, se rige por un funcionamiento establecido para responder a situaciones de emergencia que llaman no sólo a tomar acciones inmediatas sino también a generar cambios en un plazo razonable.

Esa ambivalencia no ha sido resuelta y explica, en parte, la incoherencia de las medidas y de los indicadores, así como la frustración de algunos sectores de la sociedad frente a los resultados del mecanismo. Participa también en la falta de definición de la finalización del procedimiento (ninguno de los procedimientos iniciados ha sido oficialmente cerrado a la fecha).

El carácter de emergencia del mecanismo ha perdido sentido a lo largo de su implementación. Quizás la índole “de emergencia” del mecanismo no deba ser interpretada como la implementación inmediata de acciones, ni la consecución de un resultado inmediato, sino como la emergencia de la situación de violencia de género (o agravio comparado) que fundamenta la solicitud de Alerta, y la inmediatez de la respuesta a aportar por el Estado mediante una planificación de acciones enmarcadas en una política pública.

2.1.2.2 Mecanismo de construcción de una agenda pública y de rendición de cuenta

En la práctica, el mecanismo de AVGM es reconocido como un instrumento de construcción de agenda pública y rendición de cuenta. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) resume la situación de la manera siguiente: “Actualmente, no se dispone de otra vía para pugnar la construcción de una agenda en materia de género en las entidades [federativas] y a nivel municipal”¹².

Para las organizaciones de la sociedad civil que han estado solicitando alertas, el mecanismo de AVGM constituye un mecanismo de presión política y mediática para corregir marcos normativos discriminatorios y situaciones de violencia desatendidas por los estados. Para ellas, permite movilizar al Estado (Federación y entidades federativas) para que cumpla con sus obligaciones internacionales y rinda cuentas sobre sus acciones.

El uso del mecanismo como herramienta de exigencia y de control se desprende del contenido de las solicitudes y de la propia metodología desarrollada para el proceso de la AVGM. En efecto, sea cual sea el contenido de la solicitud, el GT revisa los datos estadísticos relacionados con la violencia de género, así como el cumplimiento por el estado implicado de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos de las mujeres (prevención,

¹² CNDH, Diagnóstico de la CNDH como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de AVGM, disponible en línea <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>, p.7.

investigación, sanción y reparación) establecidas por del derecho internacional. Termina respondiendo a situaciones generales de violencia contra las mujeres.

2.1.2.3 Naturaleza y objetivos políticos vs mecanismo de asistencia técnica

La mayoría de los estados considera el mecanismo de la AVGM como una oportunidad para fomentar un trabajo interinstitucional coordinado para luchar contra la violencia de género contra las mujeres, así como para recibir algún tipo de orientación con las medidas propuestas por el GT/SEGOB. Por otro lado, les ayuda a desarrollar estrategias de actuación (véase infra).

Sin embargo, algunas autoridades estatales siguen considerando la AVGM como un mecanismo sancionador, una herramienta política y una intromisión de las entidades federales en sus esferas de jurisdicción. Por ende, el mecanismo sigue enfrentando resistencias.

Esa situación fue explicada de varias maneras. En primer lugar, la Declaratoria de procedencia o improcedencia de la Alerta proviene del Ejecutivo de la Federación, por medio de la SEGOB. En un país políticamente polarizado como es México, la decisión puede ser interpretada como una herramienta política partidaria utilizada para desacreditar al partido opuesto. Para subrayar ese aspecto, algunas de las personas entrevistadas añadieron que unas de las solicitudes fueron presentadas durante periodos electorales. En segundo lugar, el mecanismo es público y publicitado, lo que puede marcar negativamente la imagen de una entidad federativa¹³. En tercer lugar, el procedimiento puede ser iniciado por “organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas” (artículo 32 del Reglamento). Como algunas de ellas son consideradas opositores políticos, su uso del mecanismo es interpretado como su estrategia de desacreditación de las autoridades gobernantes.

El mecanismo de la AVGM tiene necesariamente un aspecto político en la medida que constituye un llamado de atención dirigido a las entidades federativas. No hay que excluir tampoco su uso con fines políticos. La ausencia de regulación de algunos de sus procedimientos, como los criterios para decidir sobre la procedencia o no de la Declaratoria de alerta, dejan abierta esa posibilidad. No obstante, parece claro que su objetivo tiende mucho más a buscar soluciones técnicas a situaciones donde las autoridades han fallado.

Si bien la práctica del mecanismo de AVGM se ha desviado de su objetivo teórico, se reconoce de forma casi unánime que ha permitido: visibilizar la problemática de la violencia de género; ponerla en la agenda pública; impulsar la adopción de medidas para atender la violencia contra las mujeres; facilitar la interlocución entre las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil; promover una coordinación interinstitucional; y obligar a las autoridades responsables a rendir cuentas en la materia. En los estados donde ha funcionado, el mecanismo contribuyó al establecimiento de normas, políticas y/o prácticas mínimas para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres.

¹³ El artículo 23 de la LGAMVLV establece que, en el marco de la alerta, se deberá: “Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar”. En la medida que 27 de los 32 estados de la Federación están bajo un procedimiento de Alerta, ese argumento parece haber perdido peso.

2.2 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL MECANISMO DE AVGM

El mecanismo de AVGM se inscribe en el marco de la LGAMVLV y las políticas públicas desarrolladas para atender los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género. La LGAMVLV es de cumplimiento obligatorio y señala un camino programático de las acciones de las instituciones federales, de las entidades federativas y de los municipios.

El mecanismo de AVGM constituye así un instrumento de política pública, destinado a responder de manera técnica a situaciones específicas de deficiencias del Estado. Su gestión debería ser orientada estratégicamente hacia la obtención de objetivos y resultados medibles y alcanzables. A su vez, la implementación de las acciones debería contemplar un proceso de diseño, ejecución, monitoreo, evaluación y corrección.

La AVGM no parece haber sido pensada programáticamente de manera global. Cada procedimiento de AVGM es desarrollado de manera cuasi-autónoma. Responde, obviamente, a las reglas de funcionamiento y de procedimiento previstas por la LGAMVLV y su Reglamento de aplicación, y sigue las etapas establecidas desde la presentación de la solicitud hasta la constitución del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM). Sin embargo, no responde a una planificación estratégica global que, a partir de un análisis previo, determine con precisión *inter alia*: los objetivos del mecanismo y su relación con las políticas públicas nacionales y estatales de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres; los resultados generales y específicos que se esperan de la aplicación del mecanismo; la estrategia para lograr dichos resultados; los mecanismos de coordinación y seguimiento; o las responsabilidades asignadas a cada institución. Actualmente, el rol, el funcionamiento y los criterios de aplicación del mecanismo de AVGM han venido definiéndose y modificándose sobre la marcha, procedimiento tras procedimiento, a partir de un cúmulo de experiencias y reglas aprendidas.

La naturaleza “de emergencia” del mecanismo y la imprevisibilidad de las solicitudes no impiden una planeación estratégica. Al contrario, la práctica actual muestra que su ausencia ha conllevado a dificultades ligadas a la indeterminación de los conceptos básicos (“mujer”, “violencia feminicida”, etc.) y del objetivo del mecanismo, a la indefinición de algunas reglas de funcionamiento, a la falta de orientación estratégica del mecanismo, y a la ausencia de una planeación del seguimiento a los procedimientos.

La planificación implica necesariamente ejercicios de monitoreo y de evaluación de los resultados (tanto de largo como de mediano plazo). Un diagnóstico fue llevado a cabo por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)¹⁴ y una evaluación por la CONAVIM¹⁵. Ambos documentos arrojaron informaciones y conclusiones muy valiosas. Son ejercicios propicios para generar los cambios necesarios al mecanismo. Deberían ser llevados a cabo de manera regular, dentro del ciclo programático.

¹⁴ CNDH, Diagnóstico de la CNDH como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de AVGM, disponible en línea <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>.

¹⁵ CONAVIM, Informe de la consultoría para el proyecto de fortalecimiento del mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres, septiembre-diciembre 2016.

Para ser eficaz como instrumento de la LGAMVLV, el mecanismo tiene que ser considerado en una perspectiva global dentro del marco de las políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, y ser objeto de una planeación estratégica y operacional.

3. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA AVGM

Esa parte evalúa el funcionamiento de la AVGM bajo los criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Inicia con el examen de la congruencia de la AVGM con los objetivos normados o definidos por la práctica.

3.1 CONGRUENCIA DEL MECANISMO DE LA AVGM CON SUS OBJETIVOS

El análisis de la congruencia del mecanismo permite evaluar en qué medida la AVGM, tal y como está normada y funciona, tiene una relación lógica y coherente con sus objetivos, considerados en el marco general del sistema de la LGAMVLV. En ese sentido, la ambivalencia de su naturaleza obliga a considerar el mecanismo bajo sus distintas facetas.

3.1.1 AVGM como alerta pública

En su aspecto simbólico, como “alerta pública”, el mecanismo busca generar dos efectos interrelacionados y fundamentales: (i) visibilizar no sólo situaciones graves y sistemáticas de violencias contra las mujeres sino también vacíos en las leyes aplicables y las políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de esas violencias; y (ii) generar una reacción por parte de las autoridades implicadas.

Dos aspectos del procedimiento permiten alcanzar esos objetivos. En primer lugar, la investigación inicial es llevada a cabo por una instancia mixta, la cual está constituida no solo por instancias gubernamentales sino por integrantes de instituciones académicas (tanto nacionales como estatales) y por un/a representante de la CNDH. Esa composición brinda a la investigación un sello de imparcialidad esencial. En segundo lugar, el carácter público de la AVGM - los documentos relevantes están disponibles en línea - posibilita su difusión y un escrutinio público.

La violencia contra las mujeres en México ha sido objeto de múltiples investigaciones nacionales e internacionales¹⁶, especialmente desde las muertes violentas de mujeres en Ciudad Juárez. Lo que aporta el procedimiento de AVGM, especialmente la investigación del GT, es una lectura actualizada, detallada y pública, entidad federativa por entidad federativa, de la situación que enfrentan las mujeres así como de las normas, políticas y medidas existentes (o no) para enfrentarla.

Asociado a la visibilización de la situación y al escrutinio público de la AVGM, su aspecto simbólico¹⁷, como una “alerta”, como “llamada de atención”, está destinado a impulsar una reacción por

¹⁶ Cámara de Diputados, ONU Mujeres, INMUJERES, Violencia feminicida en México: características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010, 2012, disponible en línea en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/021_igualdad_de_genero/08_estudios_e_investigaciones/03_violencia_feminicida_en_la_republica_mexicana

¹⁷ No obstante, cabe reconocer que, con el 85% del territorio nacional bajo un procedimiento de Alerta, ese aspecto simbólico va rápidamente desvaneciéndose.

parte de las autoridades estatales competentes. El mensaje buscado es claro: se inicia un proceso porque (i) existe una situación de particular gravedad en una entidad federativa determinada y (ii) contra la cual las autoridades competentes no han desarrollado los esfuerzos suficientes. Contribuye a brindar a la “alerta” un peso particular el hecho de que sea impulsado por las más altas instancias federales, la SEGOB y el INMUJERES.

En la práctica, aunque el aspecto sancionador de la AVGM esté siendo cuestionado por algunas de las entidades federativas, los procedimientos de AVGM han permitido incluir la violencia contra las mujeres en las agendas públicas de las entidades federativas concernidas. En ese sentido, juega un papel relevante el hecho que la entidad federativa tenga que aceptar las conclusiones del GT para evitar que le sea declarada la alerta de manera inmediata. Finalmente, el carácter público de la AVGM obliga a las autoridades competentes a mayores ejercicios de transparencia y rendición de cuentas.

En resumen, esos aspectos del funcionamiento de la AVGM – su carácter público, la composición del GT y la imparcialidad buscada de los análisis sobre los cuales se basa, el peso político de la instancia que la emite (la SEGOB), y su dimensión simbólica – dan a esta una relevancia muy particular en el contexto mexicano para impulsar acciones de las entidades federativas y generar cambios.

3.1.2 AVGM como mecanismo de emergencia

La LGAMVLV prevé varios mecanismos para construir políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y coordinar la acción de las instituciones de la Federación, de las entidades estatales y de los municipios. En ese marco, la AVGM fue establecida como un mecanismo de emergencia destinado a generar respuestas inmediatas de las autoridades responsables cuando se presentan situaciones graves de violencia feminicida.

Su funcionamiento, tal y como está previsto por la LGAMVLV y su Reglamento, posibilita un intercambio entre la Federación y las entidades federativas para generar, de manera pronta, respuestas oficiales a situaciones graves de violencia contra las mujeres, debidamente identificadas. La integración y el rol del GT, los plazos previstos desde la solicitud hasta la declaración de procedencia o improcedencia de la Alerta, la revisión de las acciones de las entidades federativas mediante el dictamen del GT, orientan el mecanismo hacia el objetivo de responder a situaciones de emergencia.

Esa coherencia se vio afectada en la práctica. Por una parte, la metodología-modelo utilizada por los GT incita a considerar la problemática bajo examen no en su marco contextual particular sino en el marco global de las políticas públicas en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. La AVGM ha terminado siendo utilizada no tanto como mecanismo de emergencia sino como instrumento destinado a generar políticas públicas generales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. El carácter general de las medidas recomendadas está evidenciado en la tabla siguiente que detalla las acciones propuestas por los GT¹⁸:

¹⁸ INMUJERES, Informe de actividades 2013-2017, páginas 20 y 21; la tabla fue ligeramente modificada.

ACCIONES PROPUESTAS POR LOS GRUPOS DE TRABAJO

ACCIÓN PARA IMPLEMENTAR	ENTIDADES FEDERATIVAS
Diseñar/mejorar Protocolos para el delito de feminicidio, violencia sexual/delitos por razones de género.	16 Baja California, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.
Protocolo de actuación policial	1 Guanajuato.
Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	4 Baja California, Oaxaca, Sonora y Veracruz.
Protocolos, y capacitación y registro administrativo de la emisión de Órdenes de protección	17 Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.
Modelo de Atención de la Violencia contra las Mujeres	12 Morelos, Baja California, Campeche, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán.
Estrategia de comunicación/difusión: campañas permanentes	22 Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz (en ambos procedimientos) y Yucatán.
Trabajo de sensibilización con medios de comunicación	5 Morelos, Puebla, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas.
Difusión de sentencias con Perspectiva de Género	1 Guanajuato.
Estrategia Educativa	5 Colima, Michoacán, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala.
Diagnóstico estatal sobre los tipos y modalidades de violencia	7 Coahuila, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Yucatán.
Investigación/reapertura y resolución de los casos pendientes	10 Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
Reparación del daño	3 Colima, Guanajuato y Morelos.
Instancia de seguimiento de la violencia feminicida	1 Guanajuato
Banco Estatal de Datos	22 Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

ACCIONES PROPUESTAS POR LOS GRUPOS DE TRABAJO

ACCIÓN PARA IMPLEMENTAR	ENTIDADES FEDERATIVAS
Programa único de capacitación	15 Baja California, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
Programa de capacitación a servidores públicos encargados/as de la procuración e impartición de justicia	9 Baja California, Campeche, Coahuila, Durango, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán.
Capacitación y aplicación de la NOM-046-SSA2 -2005 (Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención).	14 Baja California, Campeche, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
Programa de contención emocional	4 Campeche, Querétaro, Sinaloa y Veracruz.
Creación/fortalecimiento de Agencias/Fiscalías/Unidades especializadas en los delitos de feminicidio y desaparición de mujeres	7 Baja California, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.
Presupuestos con Perspectiva de Género	15 Baja California, Colima, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
Fortalecer/Crear las Instituciones que brindan atención a las mujeres	13 Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Tabasco.
Armonización legislativa (leyes para la igualdad, no violencia, contra la discriminación y contra la trata de personas)	21 Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
Reformar el Código Penal	22 Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz (en ambos procedimientos), Yucatán y Zacatecas.
Reformar el Código Civil	13 Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz.
Reformar el Código Familiar	4 Michoacán, Sonora, Yucatán y Zacatecas.
Creación de albergues, refugios y/o Centros de Justicia para las Mujeres	7 Baja California, Durango, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
Programas reeducativos para hombres agresores	8 Baja California, Campeche, Durango, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz.
Programas Interculturales de prevención y atención a la violencia	2 Guerrero y Oaxaca.
Política de prevención de embarazo adolescente	2 Coahuila, Nayarit

ACCIONES PROPUESTAS POR LOS GRUPOS DE TRABAJO

ACCIÓN PARA IMPLEMENTAR	ENTIDADES FEDERATIVAS
Estrategia de vinculación con instituciones de educación superior para la prevención y detección de casos de violencia contra las mujeres	1 Puebla
Mecanismos de articulación entre las distintas Fiscalías	2 Morelos y Veracruz

Por otra parte, los plazos definidos difícilmente han sido respetados, prolongando así el proceso a manera de volverlo poco compatible con un mecanismo de emergencia.

3.1.3 AVGM como mecanismo para generar políticas públicas

Tomando en cuenta la realidad, es necesario examinar si el funcionamiento de la AVGM es coherente con el objetivo de generar políticas públicas en materia de prevención atención, sanción y erradicación de la violencia feminicida, o atención a los casos de violencia. La práctica demuestra que la ambigüedad del mecanismo se exagera y crea una tensión difícilmente sostenible.

A falta de regulación precisa y de planeación estratégica, la AVGM ha servido para abarcar todos los aspectos del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres¹⁹ previsto en el capítulo II de la LGAMVLV (artículo 38). Ha servido para hacer llegar a los estados y, en algunas ocasiones, a los municipios ese Programa. En efecto, si se comparan las medidas propuestas en los informes y las Declaratorias o resoluciones de No Declaratoria²⁰, con las acciones contempladas por el Programa, la mayoría atiende a los mismos objetivos. Lo ilustra la siguiente tabla:

PROGRAMA INTEGRAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES		
ÁMBITO	ACCIONES DEL PROGRAMA	ACCIONES PROPUESTAS POR LOS GT
Diagnóstico, línea de bases	Garantizar la investigación y elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres.	Realizar diagnósticos del problema de la violencia feminicida en la entidad.
Monitoreo	Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres.	Poner en funcionamiento y alimentar periódicamente los bancos estatales de información delictiva.

¹⁹ El Programa Integral contiene los ejes de acción con perspectiva de género para implementar, en los tres niveles de gobierno, las políticas públicas que coadyuven en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.

²⁰ Véase síntesis de las medidas propuestas en las Declaratorias de alerta y en las resoluciones de No Declaratoria de alerta elaborada por la CNDH en su informe diagnóstico, supra nota 12, páginas 57 a 63 y 64 a 66 respectivamente.

PROGRAMA INTEGRAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

ÁMBITO	ACCIONES DEL PROGRAMA	ACCIONES PROPUESTAS POR LOS GT
Prevención	Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia con las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres.	Sensibilizar a comunicadores de diversos medios de comunicación. Instalar observatorios de medios de comunicación.
	Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos de las mujeres.	Diseñar campañas de comunicación. Elaborar programas estatales de comunicación con perspectiva de género.
	Transformar los modelos socioculturales de conducta de las mujeres y hombres incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten fomentar y tolerar la violencia contra las mujeres.	Promover en las escuelas acciones para prevenir la violencia de género. Impulsar en espacios educativos asignaturas relacionadas con derechos humanos y género.
	Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres.	
Atención / Sanción	Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas.	Diseñar y aplicar modelos de atención integrales a mujeres víctimas de violencia.
	Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia.	Sensibilizar y capacitar a funcionarias/ios para instalar o fortalecer capacidades en el personal dedicado a la investigación y a la impartición de justicia.
	Educar y capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres al personal encargado de la impartición de justicia, a fin de dotarles de instrumentos que les permita juzgar con perspectiva de género.	

Ahora bien, según el artículo 49 del Reglamento, la armonización de los programas integrales estatales y municipales con el Programa nacional es responsabilidad del Sistema Nacional a través de los mecanismos estatales y municipales para el adelanto de las mujeres (es decir los equivalentes locales del INMUJERES). El mecanismo de AVGM no está llamado a sustituir al Sistema Nacional ni tiene los medios para hacerlo.

Para iniciar, las instancias llamadas a intervenir durante el proceso de AVGM son solo una fracción de las que integran el Sistema Nacional. Orientar las entidades federativas hacia políticas integrales de prevención, atención, sanción y erradicación requiere una coordinación y una visión multidisciplinaria e interinstitucional que es muy, por no decir demasiado, ambicioso por parte de la CONAVIM o del INMUJERES.

Por otra parte, aunque buscan abarcar diferentes aspectos de una política pública de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, las recomendaciones del GT y de la SEGOB siguen siendo fragmentadas, lo que les hace incompatibles con una política integral. Cabe añadir que dichas medidas establecen los resultados mínimos a conseguir; por lo tanto, no pueden bastar por sí solas como instrumento de política pública.

Adicionalmente, inútil es recordar que los plazos diseñados para regir la AVGM son difícilmente conciliables con la construcción de políticas públicas.

Finalmente, el mecanismo no es vinculante; la adopción de las medidas propuestas en ese marco está sujeta a la voluntad política de las entidades federativas. De hecho, el estado puede decidir no tenerlo en cuenta, supuesto que ya se ha presentado. Además, la AVGM no prevé mecanismos de coerción una vez que se ha declarado procedente la Alerta. Se añade a esto la falta de capacidad de la CONAVIM y del INMUJERES para dar un seguimiento atento y de largo alcance a cada entidad federativa.

El funcionamiento normado y práctico de la AVGM no parece muy compatible con el alcance de las medidas propuestas por el GT y la SEGOB que apuntan a la construcción de políticas públicas.

3.1.4 AVGM como mecanismo de armonización legislativa

El artículo 24 II de la LGAMVLV establece que una Alerta puede ser declarada cuando “exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres”. La finalidad de la Alerta por agravio comparado es “eliminar las desigualdades producidas por un ordenamiento jurídico o políticas públicas que impidan el reconocimiento o el ejercicio pleno de los Derechos Humanos de las Mujeres protegidos en todos aquellos instrumentos internacionales reconocidos y ratificados por el Estado mexicano” (artículo 31 del Reglamento). La Alerta por agravio comparado busca “facilitar la armonización y homogenización de [los derechos humanos de las mujeres]”²¹.

En la práctica, el número de solicitudes por agravio comparado ha sido muy limitado y solo una alerta fue declarada procedente por ese motivo: en Veracruz, el 13 de diciembre de 2017.

Tres observaciones deben ser realizadas sobre ese tema. En primer lugar, esa causal pierde su relevancia en la medida que las AVGM abarcan medidas de tipo estructural. De hecho, en la prác-

²¹ INMUJERES, Informe de actividades 2013-2017, p. 5, citando Exposición de Motivos de la iniciativa presentada por las diputadas Diva Hadamira Gastélum Bajo, Marcela Lagarde y de los Ríos y Angélica de la Peña Gómez, página 5.

tica, los informes de los GT sobre violencia feminicida incluyen, de manera sistemática, una revisión de la normatividad estatal aplicable y proponen recomendaciones al respecto. En segundo lugar, no queda evidente que la Alerta sea el mecanismo idóneo y jurídicamente adecuado para impulsar un cambio legislativo o constitucional cuando se trata de un tema sobre el cual exista una delegación constitucional de la Federación hacia las entidades federativas. En tercer lugar, las recomendaciones contenidas en la única Declaratoria existente por agravio comparado se extiende más allá de la modificación del ordenamiento jurídico, creando así una confusión frente al objetivo de la Alerta.

3.1.5 AVGM como mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres

La AVGM puede ser considerada, aunque parcialmente, como un instrumento de protección de los derechos humanos de las mujeres.

La AVGM constituye un mecanismo flexible y expedito para que “los organismos de derechos humanos internacionales, nacional o de las entidades federativas”²² puedan accionar una intervención por parte del Estado. En efecto, la solicitud inicial no requiere la presentación de mayor información para fundamentar los hechos. El Reglamento toma en cuenta la dificultad que pueden encontrar, sobre todo las OSC, para acceder a la información sobre violaciones a los derechos humanos de las mujeres. Además, los plazos iniciales posibilitan obtener, en un tiempo relativamente corto, información y decisiones por parte de las autoridades competentes sobre la problemática presentada. Adicionalmente, los cambios realizados en el nuevo Reglamento han permitido despolitizar (aunque parcialmente) el proceso y abrir realmente el mecanismo a la iniciativa de las OSC y otras organizaciones de derechos humanos. Ahora, queda pendiente por definir con más precisión el rol de esas organizaciones en los procedimientos de seguimiento (véase análisis *infra*).

Por otra parte, el carácter público del AVGM, ya abordado supra, es un aspecto fundamental de la dimensión de derechos humanos del mecanismo en la medida en que posibilita un escrutinio público de las diferentes fases del procedimiento e impulsa procesos más transparentes y de rendición de cuentas por parte de las autoridades competentes. Hay que subrayar aquí el esfuerzo desarrollado por la CONAVIM y el INMUJERES para poner a la disposición del público, en sus páginas de Internet, la mayor parte de los documentos relevantes de los procedimientos de alerta. Cabe señalar, no obstante, que las organizaciones solicitantes no son informadas de las decisiones que se toman en el marco del mecanismo, ni necesariamente de su seguimiento. Es particularmente el caso de estados donde la Alerta fue declarada improcedente.

²² Artículo 32 del Reglamento.

3.2 EFICACIA DEL MECANISMO DE LA AVGM

El análisis de la eficacia permite determinar si la AVGM ha logrado, o se espera que logre, sus principales objetivos de manera eficaz y con un impacto institucional positivo.

3.2.1 Aspectos generales del funcionamiento de la AVGM

Cabe destacar tres aspectos generales que tienen un impacto en el funcionamiento de la alerta: la reforma al Reglamento de la LGAMVLV que fue aprobada en el 2013, el rol de la sociedad civil en el proceso de la AVGM y la consideración de situaciones particulares en la aplicación del mecanismo.

3.2.1.1 Impacto de las reformas al Reglamento de 2013

Antes de la reforma del Reglamento, en 2013, el procedimiento establecido no permitió que las solicitudes de alerta presentadas fuesen admitidas. Las únicas solicitudes aceptadas fueron mediante recursos de amparo interpuestos por las OSC solicitantes ante el juez administrativo (véase *infra*). En la medida en que quien decidía admitir a trámite las solicitudes eran los integrantes del Sistema Nacional, compuesto por las 32 entidades federativas y doce representantes de la Administración Pública Federal, se planteó una barrera política.

Para despolitizar y agilizar el procedimiento, se modificó el Reglamento, dando competencia al INMUJERES para la admisión de la solicitud. Por lo tanto, se logró levantar ese obstáculo. Como consecuencia, desde el 2013 hasta finales de 2017, 31 de las 44 solicitudes fueron admitidas y 13 alertas fueron declaradas²³.

Sin embargo, el mecanismo no logró del todo objetivar sus procedimientos con las reformas al Reglamento. En efecto, se introdujo un plazo de seis meses entre la notificación de la aceptación del informe del GT por el Poder Ejecutivo del Estado implicado y la Declaratoria de la alerta. Ese plazo deja a los estados la oportunidad de implementar las acciones propuestas en las conclusiones del informe del GT y evitar que se declare la Alerta. Sin embargo, el Reglamento no definió los criterios sobre los cuales se basa el GT para evaluar las medidas adoptadas, ni la SEGOB para declarar procedente o no la alerta. La falta de reglamentación del mecanismo sobre ese aspecto incorpora así una flexibilidad que, si bien puede ser apropiada para evaluar contextos muy distintos, no exime al mecanismo de críticas. Primero, la falta de claridad frente a los criterios no permite asegurarse que los GT (que están integrados de manera distinta para cada procedimiento y siguen sus propios lineamientos de trabajo) valoren de la misma manera las medidas adoptadas por el estado. Segundo, deja espacio para que consideraciones de carácter político se introduzcan en la decisión.

²³ INMUJERES, Informe de actividades 2013-2017, páginas 10 y 28.

En la práctica, las valoraciones no son uniformes, porque terminaron en un criterio único pero subjetivo: “lo razonable”, o lo suficiente, ocasionando incluso varios votos razonados por parte de integrantes del GT y de la CNDH (como es el caso en Tabasco²⁴, Sonora²⁵, y Puebla²⁶ donde se consideró improcedente declarar la alerta). En Puebla, la misma CNDH, que había formulado un voto razonado tras el dictamen del GT y la resolución de la SEGOB a favor de no declarar la alerta solicitada en el 2016, presentó una nueva solicitud en 2017 (la cual sigue en proceso).

Lo anterior se junta con otra dificultad que resulta del propio plazo establecido de seis meses que no constituye un plazo alcanzable en la práctica para implementar las medidas recomendadas dado que muchas son de corte estructural o, por lo menos, de mediano plazo, evidenciando nuevamente la ambivalencia del mecanismo.

Así se demuestra en el caso de Puebla:

“A partir del análisis en su conjunto de todas las acciones realizadas por el estado de Puebla, la mayoría del grupo de trabajo considera que éstas, **aun cuando en muchos casos no se implementaron por completo, son suficientes para concluir que el estado se encuentra implementando las propuestas del grupo.**

Teniendo en consideración el limitado periodo de seis meses con el que el estado contó para ejecutar las distintas acciones reportadas, así como la complejidad de implementar ciertas propuestas de carácter estructural respecto a las cuales, el propio grupo había reconocido de manera expresa la imposibilidad de lograr su implementación total en el plazo antes referido, **la mayoría del grupo estima que el estado realizó un importante esfuerzo.**

Sin lugar a dudas, tal como se señaló a lo largo del análisis exhaustivo realizado al informe presentado por el gobierno del estado de Puebla y a las evidencias aportadas por éste, existen aspectos mejorables en cuanto a la forma de atender ciertas propuestas. **No obstante, a juicio de la mayoría del grupo de trabajo los aspectos positivos exceden de manera sustancial las consideraciones y observaciones específicas realizadas en cuanto a la implementación de algunos indicadores**”²⁷.

²⁴ Voto razonado de la CNDH disponible en : <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-tabasco>

²⁵ Votos razonados de la académica Mercedes Zuñiga Elizalde y de la CNDH, integrantes del Grupo de trabajo de Sonora, disponibles en <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-la-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-sonora>

²⁶ Voto razonado de la CNDH disponible en <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-puebla>

²⁷ Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el Estado de Puebla, p.49, disponible en : <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-puebla> (los énfasis son nuestros).

Del mismo modo se evidencia la problemática del plazo en el caso de Tabasco:

“considerando la naturaleza estructural de las propuestas planteadas por el GT, así como la del contexto y circunstancias específicas de carácter cultural, social y económico que limitan el ejercicio cabal de los derechos humanos de las mujeres, en razón del género, el GT consideró que el cumplimiento total de dichas medidas exige un plazo mayor al establecido en el artículo 38 del Reglamento”²⁸.

Para resolver ese dilema, algunas entidades federativas (por ejemplo, Colima) han optado por priorizar determinadas acciones respondiendo a la disponibilidad de recursos en el momento de la entrega del informe del GT, y/o a sus propios objetivos de política pública en la materia. En efecto, los planes operativos y los presupuestos son anuales, por lo tanto el plazo de seis meses entre el informe del GT y la dictaminación no suele permitir contar con recursos suficientes para llevar a cabo las medidas.

La metodología adoptada sobre la marcha tampoco logró resolver el problema dado que las medidas propuestas son de corte estructural (por ejemplo, fortalecer a las instituciones del sector salud que atienden a mujeres víctimas de violencia con más presupuesto, espacios apropiados y personal especializado²⁹) mientras que sus indicadores son de actividades: i) la elaboración de un plan que detalle la forma en la que se implementará el fortalecimiento de las instituciones del sector salud; ii) la asignación de recursos presupuestales para el fortalecimiento de los espacios de atención de las mujeres en situación de violencia en dichas instituciones; iii) la ampliación de infraestructura material de las instancias, y iv) la contratación de personal especializado.

Esa disyunción tiene un efecto adverso: deja la posibilidad a las autoridades de limitarse a acciones puntuales, sin que los resultados sean valorados.

Finalmente, la falta de reglamentación del seguimiento a la Declaratoria de procedencia o improcedencia de la alerta ha tenido un impacto sustancial sobre el funcionamiento del mecanismo. En efecto, ha dejado una confusión frente a los plazos, a los mecanismos de cierre de las alertas, y a las entidades responsables de dicho seguimiento.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse si ese procedimiento de seis meses no le quita sentido y eficacia al mecanismo al alejarse del objeto de la alerta que pretendía evidenciar una situación de emergencia y lograr una respuesta inmediata a la misma (dicha situación no puede desaparecer en un plazo de seis meses, y si no se declara la alerta no se pone de manifiesto la situación).

²⁸ Secretaría de Gobernación, Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el Estado de Tabasco, Considerando 3, 2017, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Tabasco

²⁹ Informe del Grupo de trabajo conformado para atender a la solicitud de AVGM del estado de Chiapas, séptima conclusión, disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-chiapas>

3.2.1.2 Rol de la sociedad civil y de las organizaciones de derechos humanos en el mecanismo de alerta de violencia de género

Conforme al artículo 32 del Reglamento, las OSC pueden presentar una solicitud de alerta, otorgándoles un papel protagónico inicial en el mecanismo. Esa posibilidad es valorada como una de las virtudes del mecanismo. El mecanismo es reconocido por las OSC solicitantes como una herramienta valiosa de presión hacia los estados. En el estado de Chiapas, la solicitud fue preparada en el marco de una campaña popular organizada por la OSC solicitante (Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas) que, incluso, llegó a recoger firmas a favor de la Declaratoria de Alerta (de 20 OSC, familiares de víctimas y habitantes interesados), las cuales fueron presentadas junto con la solicitud.

Si bien no integran el GT (artículo 36 del Reglamento), las OSC (las solicitantes y otras) son fuentes de información durante la fase de investigación del GT y, en ciertos casos facilitan el acceso de este a las víctimas o a sus representantes.

No obstante, su participación en las fases posteriores del procedimiento no es regulada y depende de cada caso. Algunas de las organizaciones solicitantes lamentan no tener información sobre el seguimiento dado al procedimiento. En otros estados, a iniciativa de las instituciones públicas encargadas de dar cumplimiento a las medidas de la Declaratoria, las OSC son invitadas a participar en las mesas de seguimiento que se organizan (como en Zacatecas, Jalisco, y el Estado de México), pero sin derecho al voto y su opinión no es siempre tomada en cuenta (por ejemplo, en el estado de Chiapas). En otros estados, participan en las mesas de seguimiento con instituciones destinatarias de las medidas de la alerta y, a menudo, en mesas temáticas, organizadas a iniciativa de las OSC (por ejemplo, en el Estado de México y Jalisco).

Varias de las personas entrevistadas estiman que las OSC deberían tener un papel más activo en la fase de implementación de las medidas (por ejemplo, participando en el diseño de planes de trabajo) y en el seguimiento al cumplimiento de las medidas. Consideran que el mecanismo depende del seguimiento que le brindan las OSC. Sin embargo, conviene tomar en cuenta las discrepancias, o incluso los conflictos que pueden existir entre OSC, así como al riesgo de cooptación y de silenciamiento cuando las organizaciones se benefician de contratos con las entidades locales para poner en marcha las medidas propuestas. Lo anterior requiere que el gobierno del estado informe de manera sistemática sobre los avances en la implementación de las medidas de la Declaratoria. Si bien se ha hecho en varios estados, no se ha realizado con la debida transparencia (en especial con respecto al presupuesto) o al grado de detalle suficiente para evaluar la calidad de las medidas adoptadas.

BUENA PRÁCTICA

En Guanajuato, las instituciones públicas implicadas en el seguimiento de la AVGM trabajan conjuntamente con la organización solicitante sobre algunos temas, como es el seguimiento judicial a los casos de feminicidios que se presentan en el estado.

Según lo dispuesto en el mismo artículo 36 del Reglamento, las organizaciones de derechos humanos independientes nacionales o internacionales pueden ser invitadas en calidad de experto/a con voz y sin voto a las reuniones del GT. No se ha usado mucho en la práctica, solo una vez en Jalisco, donde la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) fue invitada al GT y pudo ayudar a la redacción del plan de trabajo. La OHCHR también ha participado en el seguimiento del proceso una vez declarada la Alerta, y de la implementación de las medidas de las alertas dando apoyo para la elaboración de indicadores o para fortalecer a las OSC (en el Estado de México, Jalisco, Chiapas y Veracruz). Amnistía Internacional fue invitada a participar en algunas mesas de seguimiento (en el Estado de México, Jalisco, y Chiapas). Está pendiente de que se inviten a organizaciones internacionales de derechos humanos al GT para la Ciudad de México.

Por otra parte, en algunos procesos de Alerta, el GT solicitó el acompañamiento técnico de organizaciones o expertos/as para temas específicos (para el tema de la trata de personas en Tlaxcala, para las comunidades indígenas en Guerrero y para el agravio comparado en Veracruz).

3.2.1.3 Situaciones particulares de aplicación del mecanismo

Si bien los contextos económicos, sociales, culturales e incluso políticos en los cuales se inscribe la problemática de la violencia hacia las mujeres tiene algunos rasgos comunes de un estado a otro, existen también características que varían de un estado a otro e, incluso, de un municipio a otro porque se dan en mayor o menor medida (extrema pobreza, contexto de crimen organizado, ruralidad, migración, pueblos indígenas etc.). Es importante tener presente esas características en la fase de investigación para identificar las conclusiones pertinentes para la propuesta de medidas.

Por ejemplo, en Chiapas, si bien se contempló la presencia de pueblos indígenas, al declarar la Alerta en municipios indígenas de los Altos, se dio una respuesta parcial al centrarse solo en esos municipios sin aplicar una perspectiva intercultural a todo el proceso de la Alerta, desde el análisis contextual hasta la implementación de medidas. No involucrar a las comunidades indígenas a nivel local puede generar además de medidas ineficaces por no responder a las necesidades de esa población, conflictos sociales al no ser ni entendidas ni consensuadas. Por ejemplo, la mera traducción en idiomas indígenas de soportes de comunicación destinados a prevenir la violencia de género³⁰ no responde a una perspectiva intercultural (entre otros aspectos, el propio término de “violencia de género” difícilmente tendrá traducción literal, por no decir cultural). Si el mensaje no ha sido trabajado con las comunidades indígenas, difícilmente puede tener el efecto requerido. De hecho, la integración de una perspectiva intercultural representa otro reto para el mecanismo en relación con los plazos, dado que procesos participativos con comunidades indígenas requieren otros tiempos de gestión.

³⁰ Campaña disponible en: <http://alertadegenerochiapas.org.mx/>

Se puede destacar el esfuerzo realizado en ese sentido en el marco del proceso de AVGM en el estado de Guerrero en el que las conclusiones del informe del GT invitan a adoptar las medidas propuestas con un enfoque multi e intercultural. Por otra parte, la octava conclusión propone el diseño de una estrategia transversal de prevención de la violencia contra las mujeres indígenas y afro-descendientes al interior de sus comunidades que tenga como objetivo transformar los patrones socioculturales que producen y reproducen la violencia, contando con la participación activa de las mujeres a quienes se dirigirá³¹.

3.2.2 Análisis de los procedimientos de la AVGM

Se analiza a continuación cada etapa del mecanismo, conforme a la Ley y al Reglamento de 2013 (aunque algunas menciones pueden ser realizadas al reglamento anterior en la medida que todavía se aplica a tres procedimientos).

3.2.2.1 Solicitud de AVGM

En su artículo 32, el Reglamento habilita a las organizaciones de derechos humanos (que sean internacionales, nacionales o estatales), así como las OSC a solicitar las alertas.

Según lo dispuesto en el artículo siguiente, los requisitos de la solicitud son principalmente administrativos y destinados a comprobar la existencia legal de la organización solicitante y su representante. El único requisito material es la narración de los hechos relacionados con una situación de violencia por “delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres que perturben la paz social en un territorio determinado” o disposiciones legislativas o políticas públicas que “agravian los derechos humanos de las mujeres” señalando las mismas, cuando el motivo de la solicitud es por agravio comparado.

BUENA PRÁCTICA

La solicitud presentada en abril de 2016 relativo al agravio comparado existente en el estado de Veracruz expone con claridad los hechos agraviantes (en base a información pública), el análisis jurídico de los hechos, así como un petitorio con recomendaciones.

³¹ El Grupo de trabajo considera que cualquier estrategia de sensibilización y reestructuración de roles dirigida a prevenir la violencia en este contexto debe realizarse desde la cosmovisión de los pueblos y comunidades a partir de un diálogo con sus integrantes. También considera indispensable que se fortalezca y certifique a los traductores e intérpretes en las lenguas de las comunidades. De igual forma, el grupo sugiere que -entre otras acciones- los programas que el estado elabore para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluyan: i) un eje transversal que considere la especificidad de cada uno de los grupos indígenas con presencia en el estado; ii) la planeación y ejecución de proyectos de atención del fenómeno de la violencia contra las niñas y mujeres indígenas a nivel comunitario, regional, intermunicipal e interestatal; y, iii) la regionalización por lengua, usos y costumbres, de las acciones de las instituciones públicas relacionadas con la prevención, atención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres. Fuente: Informe del Grupo de trabajo conformado para atender a la solicitud de AVGM en ocho municipios del estado de Guerrero, p.94-95

Partiendo del principio de buena fe, el Reglamento no exige una argumentación jurídica ni soportes documentales relacionados con los hechos narrados. Ha generado en la práctica una falta de homogeneidad en cuanto al contenido y grado de detalle y justificación de las solicitudes. Sin embargo, da más flexibilidad a las OSC cuando el contexto o la falta de acceso a la documentación no les permiten llevar a cabo investigaciones previas profundizadas. Por ejemplo, en el caso de la solicitud del Estado de México, si bien el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio había investigado y documentado previamente los feminicidios y las órdenes de protección, en el caso el estado de Oaxaca, no pudo realizar un trabajo de campo y por lo tanto acceder a la información, debido a un conflicto en la zona.

El examen de la solicitud resulta ser una etapa burocrática que lleva tiempo mientras se verifica el cumplimiento de las organizaciones con los requisitos formales. Sin embargo, representa un avance significativo en comparación con los primeros años de funcionamiento de la AVGM. Antes de la modificación del Reglamento, es decir cuando la decisión de admisibilidad de las solicitudes era tomada por el Sistema Nacional, se generó un contencioso administrativo dado que varias organizaciones solicitantes interpusieron un recurso de amparo contra la decisión de no admisión³².

Hay un elemento importante de las solicitudes que no interviene como requisito pero tiene consecuencias en el ámbito territorial de la investigación cuando está presente: la identificación de los municipios donde existe violencia contra las mujeres y para los cuales se solicita la Alerta. Si la solicitud incluye ese enfoque, el GT lleva la investigación sólo en esos municipios, mientras que, si la solicitud se refiere a un contexto general de violencia feminicida en todo el Estado, el GT procurará identificar municipios a partir de los altos índices de violencia (como ha sido el caso de la alerta por violencia feminicida en el estado de Veracruz). Como consecuencia puede ser que, en algunos estados, la identificación de los municipios no haya sido idónea (por ejemplo, en el estado de Chiapas el GT determinó un grupo de municipios, en concreto siete municipios indígenas de la zona de los Altos por tener los índices de violencia más altos, cuando la OSC solicitante considera que podría haberse aplicado a otros municipios indígenas que no están en esa región³³). También implica que, si un municipio no ha sido incluido desde un principio por la OSC, no formará parte de la investigación.

Por otra parte, según el Reglamento, no se puede presentar una nueva solicitud por hechos idénticos durante un plazo de tres meses. Si posteriormente se presenta, se acumularía al proceso en curso. Al contrario, si los hechos son distintos se puede admitir la solicitud. Ocurrió en el caso de Puebla y se sumó al proceso de alerta en curso (los hechos de trata no estaban explícitamente formulados en la solicitud y fueron objeto de otra solicitud por otras organizaciones, pero estando la primera alerta en trámite se juntaron ambos procesos).

³² Por ejemplo, en el caso del Estado de México, un primer amparo se interpuso por falta de motivación y fundamentación de la decisión de no admisión y por inconstitucionalidad del Reglamento, lo cual fue otorgado, el juez pidiendo al Sistema que volviese a sesionar. Al final se declaró procedente la solicitud.

³³ Solicitud y resolución de la AVGM en Chiapas disponibles en : <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-chiapas>

3.2.2.2 Conformación del GT

Conforme al artículo 36 del Reglamento, los GT se constituyen de manera ad hoc para cada solicitud de alerta admitida. Son integrados por cuatro representantes institucionales (INMUJERES, CONAVIM, Mecanismo para el Adelanto de las mujeres de la entidad federativa de la que se trate, y CNDH), y cuatro académicos (dos a nivel nacional y dos de la entidad federativa de la que se trate).

La integración de los/as académicos/as en los GT responde a la voluntad de contar con profesionales versados en metodologías de investigación, así como a la necesidad de evitar que el informe y el dictamen sean considerados políticos. De hecho, ha permitido realizar diagnósticos amplios y actualizados de la situación de violencia contra las mujeres en las entidades federativas.

No obstante, la conformación de los GT no ha sido siempre sencilla; algunos de estos fueron muy cuestionados. El proceso de selección de los integrantes académicos no está reglamentado, sino que fue desarrollado a medida: se lleva a cabo mediante convocatorias públicas (pero con una difusión limitada) y/o invitaciones, y por un Comité de selección interno del INMUJERES y la CONAVIM. Varias dificultades se presentaron:

- Las condiciones de trabajo del GT (metodología preestablecida, plazos restringidos, ausencia de retribución, o valorización) han generado dificultades para encontrar a académicos/as que acepten integrar un grupo de trabajo.
- El perfil de las personas no ha sido necesariamente adecuado, tanto por su experiencia (el Reglamento sólo exige dos años de experiencia en el campo) como por su esfera de competencia (algunas personas entrevistadas lamentaron el poco conocimiento en materia de género y de construcción de políticas públicas de algunos/as integrantes de los GT).
- El trabajo del GT también se ve dificultado por la rotación a menudo de los representantes institucionales que integran los GT.
- La participación de los mecanismos estatales de la mujer genera ambigüedad puesto que estas instituciones están llamadas a valorar sus propias políticas, jugando un papel de juez y parte.
- Finalmente, existe el reto de la implicación de los municipios en los GT.

3.2.2.3 Investigación del GT

En un principio, cada GT es libre de definir su propia metodología de trabajo, pero en la práctica la investigación se lleva a cabo con una metodología que incluye lineamientos y cuestionarios preestablecidos definidos por la CONAVIM, que tiene que aprobar el GT en su primera sesión con los agregados o ajustes que considere oportuno

La investigación versa sobre elementos que superan el marco de la solicitud y consiste en una revisión del cumplimiento por parte de la entidad federativa de sus obligaciones en materia de derechos de las mujeres y prevención de la violencia contra las mujeres, del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de violencia contra

las mujeres. Los cuestionarios utilizados corresponden a esa pretensión de abarcar todos los temas relacionados con la prevención de la violencia contra las mujeres y de la atención a las víctimas de esa violencia.

Según lo dispuesto en el artículo 36bis del Reglamento, el GT solo tiene un plazo de 30 días naturales para llevar a cabo el análisis de los documentos del caso y las visitas e entrevistas *in situ*, y redactar el informe, lo cual es muy corto. Para poder cumplir con el plazo, los integrantes del grupo se reparten las visitas y entrevistas, por lo que no asisten todos a las mismas.

El informe incluye un análisis de contexto basado en datos previamente recopilados por una persona externa al GT (por el mismo motivo de la falta de tiempo del que dispone el GT). A partir de esos datos se analizan las particularidades económicas, sociales y culturales que se presentan en la entidad federativa, así como los datos estadísticos de las siguientes fuentes oficiales de información 1) Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM); 2) Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH); 3) Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS); 4) Aviso al MP (Ministerio Público) en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud; 5) Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud; 6) Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio); 7) Estadísticas judiciales en materia penal, y 8) Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia³⁴.

Puede ser útil conocer las particularidades de la situación socio-económica y cultural en la entidad federativa siempre y cuando permita concluir en qué medida afecta a las mujeres (y la situación de violencia de género) e identificar características especiales a tomar en cuenta (por ejemplo, mujeres indígenas, entorno rural, etc.), en especial de los municipios para los cuales se solicita la Alerta. Sin embargo, el alcance y la pertinencia de ese análisis para la AVGM se ven limitados por la poca fiabilidad de las cifras utilizadas.

El análisis inicial del GT también incluye un estudio legislativo. Según los lineamientos de trabajo del GT, debería ser realizado únicamente si hay indicios en la solicitud de problemas de orden normativo; sin embargo, en la práctica, se ha realizado de forma sistemática. En ese sentido, el mecanismo de la AGVM ha servido para promover una armonización legislativa (en especial del Código Civil y del Código Penal) en la materia que no se lograba conseguir por otros medios.

Los informes del GT examinan de manera general la situación de la violencia y contienen información valiosa. Sin embargo, se confunden con informes de situación. No constituyen análisis idóneos para orientar las acciones de las autoridades públicas, en la medida que no analizan las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, ni tampoco hacen un análisis de los actores claves de esa violencia, o de los actores y factores de cambio. Las situaciones particulares de algunos municipios (para entender las razones y los factores que determinan

³⁴ Según la información recibida, no se solicitan datos sobre los crímenes federales cometidos en contra de las mujeres.

la ocurrencia o no de la violencia) tampoco son parte del análisis. En ese sentido, no permiten orientar adecuadamente el accionar institucional para resolver la situación denunciada.

Adicionalmente, a pesar de pretender abarcar más que la propia solicitud e incluso que el propósito del mecanismo, muchas de las investigaciones llevadas a cabo por los GT dejan de lado algunos aspectos esenciales de la solicitud:

- En algunas solicitudes, los casos presentados no se estudian (no se hace ningún estudio de caso).
- Algunos tipos de violencia contra las mujeres no son sistemáticamente abordados: tema de la trata (de hecho, en Puebla se presentó una segunda solicitud para abarcarlo), o de la violencia contra las personas migrantes o contra las personas del colectivo LGTBI, de las desapariciones de niñas (excepto en el Estado de México), la violencia contra las mujeres en el marco del crimen organizado (por considerarse fuera de la Federación), o de la violencia institucional. En otros casos, el informe aborda esas temáticas, pero las medidas recomendadas no están destinadas a responder a esas problemáticas.

Por otra parte, no hay un análisis detallado de la situación en los municipios que hacen parte de la Alerta. Como consecuencia, no quedan claras las razones por las cuales se aplica o no el procedimiento a esos lugares en particular.

3.2.2.4 Medidas propuestas por el GT

El GT propone al gobierno del estado bajo estudio medidas para remediar a la situación de violencia feminicida analizada. En general, las medidas se focalizan en tres ejes de trabajo, recogidos explícitamente en la metodología interna del GT, en concreto en el lineamiento 25:

1. La prevención (educación, cultura institucional, campañas permanentes, etc.);
2. La seguridad (recuperación de espacios públicos, búsqueda de mujeres desaparecidas, emisión de órdenes de protección, etc.);
3. La justicia (revisión de expedientes, creación de unidades de análisis de contexto dentro del MP, modelo de sanción a los funcionarios públicos, coordinación interinstitucional entre MP y PJ (Poder Judicial), bancos de datos de casos, etc.). Aunque conforme a lo dispuesto en el artículo 38bis del Reglamento³⁵, las medidas de justicia deberían incluir medidas para la reparación del daño, el tema de la reparación no ha sido abordado de manera sistemática en las AVGM.

³⁵ El artículo 38bis del Reglamento dispone que la Declaratoria de AVGM incluirá “Las medidas que deberán implementarse para dar cumplimiento a la reparación del daño previsto en el artículo 26 de la Ley”.

BUENA PRÁCTICA

En el **Estado de México**, la Secretaría de Seguridad, la Fiscalía General de Justicia del estado de México, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, así como los 11 municipios en los cuales se declaró la AVGM trabajaron de manera conjunta a efecto de elaborar y validar la **georreferenciación de las zonas de riesgo, que permite focalizar las acciones que se realizan en el marco de la AVGM**, en especial para garantizar la seguridad de las mujeres. Por ejemplo, en esas zonas de riesgo: se realizan **patrullajes preventivos**; se efectúan revisiones a **unidades de transporte público, vehículos particulares, ciudadanos**; se instalan **sistemas de video-vigilancia, botones pánico en plazas públicas**; se reparan, mantienen o instalan **nuevas luminarias**.

Las zonas de riesgo se actualizan cada mes, por el Centro de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad (C5) de la Secretaría de Seguridad Pública, con base en la información del sistema de emergencia 911, los cuadrantes de delitos de alto impacto de la policía (que desde el proceso de alerta incluyen los delitos de violencia de género). A raíz de la Alerta también se creó una base de datos, **BADEMVM**, dedicada al registro de los casos de violencia contra las mujeres. Es alimentada por la Secretaría de Salud, la Fiscalía, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y administrada por el C5. Por ejemplo, se abren folios por agresores. Se puede sacar estadísticas para la definición de estrategias operativas.

Es indudable que algunas de las medidas propuestas generaron buenas prácticas. A medida que se desarrollan los procedimientos y las experiencias de los estados, se viene constituyendo un cuerpo de medidas efectivas para responder a la violencia de género contra las mujeres.

No obstante, en línea con el trabajo de investigación realizado por el GT, la mayoría de las propuestas formuladas son abstractas, generales y de tipo estructural (por ejemplo rescatar los espacios públicos; diseñar, implementar y evaluar campañas de comunicación; generar protocolos para la atención a mujeres víctimas de violencia; capacitar a funcionarios/as para fortalecer sus capacidades de investigación en la impartición de justicia, en algunos casos se añade a esa medida “con perspectiva de género”, pero sin decir lo que se entiende por perspectiva de género).

En algunas ocasiones, las medidas no responden directamente a determinados aspectos de la solicitud (véase supra), o al análisis llevado a cabo (por ejemplo, con respecto a la problemática de la trata se invita a adoptar algunas medidas, pocas y sin relacionarlas directamente con el análisis). Además, no siempre están relacionadas con el problema (por ejemplo, la mera redacción de un protocolo no puede responder al problema de la impunidad). No toman en cuenta las capacidades de las instituciones involucradas en la Alerta, sino al contrario estas se contemplan como parte de la evaluación posterior. Por último, no se suele argumentar la aplicación a determinados municipios.

BUENA PRÁCTICA

En el **Estado de México** se propuso crear una **Unidad de Análisis y Contexto** adscrita a la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género. La Unidad está destinada a apoyar a los fiscales a cargo de la investigación para facilitar un análisis criminal con perspectiva de género. Sus informes inciden en el plan de investigación cuando hay desapariciones o feminicidios, identificando líneas de investigación con hipótesis y propuestas de diligencia. Pueden ser un elemento de prueba. La implementación de esa medida, que no venía acompañada de indicadores o información detallada suficiente para ello, es el resultado de un trabajo y esfuerzo de las entidades locales. Contrataron incluso expertos externos para el diseño conceptual de dicha Unidad y su implementación (capacitación del personal). Adjudicaron los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para su concreción. Otros estados con un proceso de Alerta, que tenían la creación de esa Unidad entre las medidas propuestas por el GT, hicieron una visita de estudio al Estado de México (por ejemplo, Jalisco).

Por otra parte, las medidas propuestas vienen acompañadas de indicadores de cumplimiento cuya formulación no es rigurosa, habiendo a menudo una confusión entre lo que puede ser un indicador y una fuente de verificación. A veces, incluso, se confunden las medidas con las actividades. Por ejemplo, para la medida “elaborar un protocolo de investigación del delito de trata de personas y sus modalidades de explotación”, se propone entre los indicadores de cumplimiento: i) la elaboración del Protocolo para la investigación del delito de trata de personas³⁶.

Existe una confusión entre lo que se quiere medir (el objetivo del indicador; por ejemplo: la resolución de casos de feminicidio), cómo se mide (el indicador en sí, con sus desagregaciones; por ejemplo: el número de casos investigados, el número de casos con sentencia contra el autor) y dónde se encuentra el dato que responde al indicador (fuente de verificación; por ejemplo: los archivos de la Fiscalía). También existe una confusión entre los indicadores de proceso (por ejemplo, la elaboración de un protocolo de investigación del delito de feminicidio) y de resultado (por ejemplo, la custodia de las pruebas necesarias a la calificación de feminicidio). En ese sentido, los indicadores propuestos son de naturaleza distinta. Por lo general, no permiten evaluar un resultado sino constituyen indicadores de gestión. Por ejemplo, registrar el número de capacitaciones a funcionarios públicos no permite evaluar su capacidad; de la misma manera, la redacción de protocolos de investigación dirigidos a funcionarios judiciales representa un paso importante pero no permite garantizar un cambio cultural, actitudinal o institucional si no se acompañan de otras medidas como capacitaciones, cambios institucionales (creación de fiscalías especializadas, por ejemplo), políticas criminales claras, etc. Faltan indicadores de tipo cualitativo e información detallada sobre aspectos cualitativos esperados con la implementación de la medida. Es necesario distinguir entre los diferentes tipos de indicadores y los tiempos para alcanzarlos.

³⁶ Informe del Grupo de trabajo conformado para atender a la solicitud de AVGM del estado de Puebla, octava conclusión. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-puebla>

Con respecto a la forma, el formato del informe del GT es extenso porque incorpora la descripción de la metodología utilizada, así como los conceptos teóricos que son idénticos en todos los informes. Por otra parte, tiene elementos repetitivos en la medida en que se elaboran conclusiones por puntos (siendo algunos ya propositivas) que luego se retoman en las conclusiones finales antes de pasar a las propuestas.

Por último, aunque hasta ahora todos los estados han aceptado las conclusiones del informe, cabe la posibilidad de que un gobierno estatal las rechace, y que automáticamente se declare la Declaratoria pero entonces ésta queda inefectiva dada la falta de voluntad política que necesariamente conllevará a la ausencia de implementación de las medidas de la Declaratoria.

3.2.2.5 Dictamen del GT y Declaratoria de alerta

Con el nuevo proceso, desapareció la Comisión dictaminadora. Las reglas del proceso que lo sustituyen no son claras.

La metodología de trabajo no establece criterios de evaluación uniformes para emitir la procedencia de la Declaratoria. En la práctica, y desde el nuevo Reglamento que introduce un plazo de seis meses entre el informe del GT y la dictaminación, se evalúa el grado de cumplimiento de los indicadores según cuatro categorías (que fueron definidas a partir del procedimiento en Quintana Roo). Se deja a la discreción de los integrantes del GT y de las personas encargadas de la dictaminación la valoración del grado de cumplimiento requerido al final para que se considere procedente o improcedente la Declaratoria (algunos consideran que el 80% de los indicadores deben ser cumplidos para que no se declare la Alerta).

Las cuatro categorías son:

- **no cumplida una propuesta**, cuando el gobierno estatal no presentó evidencias, en atención a la recomendación correspondientes;
- **parcialmente cumplida**, cuando las acciones realizadas no responden a cabalidad a la propuesta y se consideran limitadas, quedando aún aspectos importantes por hacer, para un cumplimiento satisfactorio;
- **en proceso de cumplimiento**, cuando las acciones implementadas tienen una orientación que responde a la propuesta, pero existen algunos puntos pendientes para su total cumplimiento; y
- **cumplida**, cuando el estado realizó todas las acciones solicitadas por el grupo de trabajo en la propuesta.

La misma interpretación de esas categorías, en especial la de “parcialmente cumplida” y en “proceso de cumplimiento”, es subjetiva, e interfiere la problemática del plazo dado para el cumplimiento. Como ya se señaló en el párrafo 3.2.1.1, el criterio suele convertirse en “lo suficiente”, o “el suficiente esfuerzo”.

En dos casos, Sonora y Colima, la dificultad intrínseca de la relación entre las medidas a implementar y el plazo para hacerlo dio incluso lugar a prórrogas del plazo de seis meses

inicialmente establecido. Mientras que al final en Sonora no se llegó a declarar la alerta, sí se declaró en Colima a pesar del plazo adicional.

En Sonora, en el primer dictamen, la prórroga de seis meses se justifica en esos términos³⁷:

*En virtud de lo anterior, y tomando en consideración el periodo de seis meses con el que el estado de Sonora contó para ejecutar las distintas acciones reportadas, así como la complejidad de dar cabal implementación a ciertas propuestas de carácter estructural respecto de las cuales el propio grupo había reconocido de manera expresa la imposibilidad de lograr su total cumplimiento en el plazo antes referido, al examinar de manera detallada la implementación de cada una de las propuestas, atendiendo a los indicadores establecidos para evaluar el cumplimiento de las mismas, el grupo de trabajo considera razonable que se extienda el periodo para **evaluar los esfuerzos del gobierno del estado de Sonora, con la finalidad de que las conclusiones y propuestas del informe se sigan implementado adecuadamente.***

De este modo, el grupo de trabajo sugiere a la Secretaría de Gobernación que, a través de la Conavim, solicite al gobierno del estado que, en un periodo de seis meses, remita la información sobre los avances llevados a cabo por el mismo para dar cumplimiento a las propuestas y conclusiones del informe que estudió y analizó la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en Sonora. Concluido el plazo referido, el grupo de trabajo se pronunciará sobre la procedencia o improcedencia de la declaratoria de AVGM en la entidad.

*El grupo de trabajo determinó en su dictamen, por unanimidad, que **el Gobierno del estado de Sonora mostró voluntad política y avances concretos en la implementación de las propuestas. [...] sin embargo consideró que en el plazo de seis meses se valorarán las acciones que continúe ejecutando el gobierno estatal [...] Se registró la efectividad de las siguientes acciones [...]***

Igualmente, en la Resolución de la SEGOB se dispone que³⁸:

Por la naturaleza de las propuestas planteadas por el grupo de trabajo, el plazo de seis meses no necesariamente obliga al cumplimiento total de las mismas, pues se trata de medidas de carácter estructural cuyo total cumplimiento no podría llevarse a cabo en el plazo referido. En ese sentido, el grupo de trabajo consideró, para la emisión de su dictamen, el conjunto de acciones que, a la fecha de entrega del informe de cumplimiento, demostraban que el gobierno del estado de Sonora había ejercido acciones suficientes para el efectivo cumplimiento de las propuestas.

³⁷ Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo conformado para atender a la solicitud de alerta de género contra las mujeres en el municipio de Cajeme Sonora p.42, disponible en <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-la-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-sonora>

³⁸ Secretaría de Gobernación, Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el Estado de Sonora, Considerando 3.y Resolutivos segundo y tercero. Disponible en <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-la-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-sonora>

[...] por el momento no se actualizan elementos objetivos suficientes para declarar procedente la alerta de violencia de género por el avance presentado [...] No obstante, en un periodo de 6 meses se valorarán las acciones que continúe ejecutando el gobierno para determinar sobre la procedencia o improcedencia de la declaratoria.

En el segundo dictamen, la improcedencia de la Declaratoria se justifica en esos términos³⁹:

La mayoría del grupo consideró como cumplidas las propuestas: segunda, tercera, séptima, y doceava; en proceso de cumplimiento: la primera, la cuarta, la quinta, la décima y la onceava; y parcialmente cumplidas: la sexta, la octava y la novena. Cabe precisar que ninguna de las propuestas fue calificada como no cumplida.

Por lo anterior, en su mayoría el grupo de trabajo considera que el estado plantea e implementa acciones para atender las doce propuestas contenidas en el informe, derivado de la solicitud de AVGM para las mujeres en el municipio de Cajeme, Sonora (medidas que se solicitaron para toda la entidad).

Igualmente, en la Resolución de la SEGOB se dispone que⁴⁰:

*Por la naturaleza misma de la problemática identificada, así como de algunas de las propuestas planteadas, de acuerdo con el grupo de trabajo, es posible afirmar que el cumplimiento total de las mismas exige un plazo de tiempo mayor, inclusive, al reconocido en el artículo 38, párrafo sexto del Reglamento de la Ley General de Acceso, pues se trata de medidas de carácter estructural, encaminadas a revertir condiciones socioculturales e institucionales que permiten o fomentan una expresión de la violencia impulsada por razones de género. En ese sentido, el grupo de trabajo consideró, para la emisión de su dictamen, **el conjunto de actuaciones y medidas que, a la fecha de entrega del informe de cumplimiento, demostraban que el gobierno del estado de Sonora había ejecutado diversas acciones para empezar a revertir la situación de violencia contra las mujeres que se tiene documentada en esa entidad federativa.***

Las evidencias presentadas por el estado ponen de manifiesto el trabajo coordinado con los municipios, encabezado por el Poder Ejecutivo, encaminado a garantizar el derecho de las mujeres sonorenses a una vida libre de violencia. Asimismo, se valora positivamente la participación activa de la sociedad civil en el proceso de implementación de las propuestas derivadas del informe de AVGM.

[...]

³⁹ Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo conformado para atender a la solicitud de alerta de género contra las mujeres en el municipio de Cajeme Sonora, p.48, disponible en <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-la-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-sonora>

⁴⁰ Secretaría de Gobernación, *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el Estado de Sonora*. Considerando 3 y 4, y Resolutivos segundo y tercero. Disponible en <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-la-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-sonora>

No se actualizan elementos objetivos suficientes para declarar procedente la alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Sonora. No obstante, es preciso que el gobierno de la entidad continúe fortaleciendo las capacidades institucionales para atender esta problemática, particularmente, aquella que se suscita en razón de la situación de violencia generalizada que se presenta en el municipio de Cajeme.

Para ello, el gobierno del estado de Sonora deberá dar continuidad a las acciones reportadas y adoptar las medidas necesarias para seguir impulsando políticas públicas que permitan enfrentar la problemática de la violencia contra las mujeres y, en consecuencia, garantizar sus derechos, primordialmente el derecho a una vida libre de violencia.

En Colima se justifica en el dictamen en los siguientes términos⁴¹:

A partir del análisis en su conjunto de todas las acciones realizadas por el estado de Colima, el grupo de trabajo considera **que ha mostrado voluntad política y avances concretos en algunas de las propuestas emitidas a partir del informe.**

Teniendo en consideración el periodo de seis meses con el que el estado contó para ejecutar las distintas acciones reportadas, así como la complejidad de implementar ciertas propuestas de carácter estructural respecto a las cuales, el propio grupo había reconocido de manera expresa la imposibilidad de lograr su implementación total en el plazo antes referido, la mayoría del grupo estima que el estado realizó un importante esfuerzo. En particular, se destaca:

- a) La creación del Fondo de Ayuda, asistencia y reparación integral del daño a víctimas del delito y violaciones a derechos humanos, y las gestiones para el pago de los casos que cuentan con sentencia definitiva para el pago de la reparación del daño;
- b) El diagnóstico de necesidades de formación y capacitación, del personal encargado de la atención, procuración e impartición de justicia a las mujeres víctimas de violencia y el plan de capacitación;
- c) La capacitación proporcionada para aplicar el Protocolo para la investigación del feminicidio, al personal ministerial y policial que interviene en la etapa de investigación de este delito, así como los talleres de impartición de justicia con perspectiva de género dirigido a juezas y jueces, del Supremo Tribunal de Justicia y personal de la Procuraduría local;
- d) La elaboración y publicación del Protocolo de actuación policial, con perspectiva de género, así como la capacitación en el tema a personal de la Secretaría de Seguridad Pública y de todos los municipios del estado;

⁴¹ Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo conformado para atender a la solicitud de alerta de género contra las mujeres en el Estado de Colima, p.48. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-colima>

- e) La elaboración del Manual de Programación-Presupuestación basado en resultados 2016, en el cual se incorporó un apartado especial denominado “Transversalidad del Proyecto de Presupuesto de Egresos”, para etiquetar recursos para proyectos y actividades orientados a atender la violencia en contra de las mujeres;
- f) El incremento del presupuesto del Instituto Colimense de las Mujeres y del Consejo Estatal para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar;
- g) La campaña con perspectiva de género para la difusión de los derechos humanos de las mujeres. Las evidencias presentadas muestran que se aseguró de que la campaña llegara a todos los municipios del estado, y
- h) La presentación de las iniciativas de reformas los Códigos penales y civiles.

Sin embargo, tal como se señaló a lo largo del análisis exhaustivo realizado al informe presentado por el gobierno del estado de Colima y a las evidencias aportadas por éste, existen aspectos mejorables en cuanto a la forma de atender ciertas propuestas.

En este sentido, se sugiere atender los aspectos señalados en cada una de las propuestas, para dar total cumplimiento a las mismas. En particular, las relativas fortalecer la estrategia educativa transversal en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género; la adopción del Modelo Único de Atención para mujeres víctimas de violencia, y la creación y adopción de los protocolos y procedimientos institucionales necesarios, a nivel estatal y municipal, para la tramitación de las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia.

Adicionalmente, respecto a la investigación con debida diligencia y en un plazo razonable, de todos los casos de violencia contra las mujeres, en atención que la propuesta se implementó de forma poco adecuada o satisfactoria, se exhorta al estado a revisar nuevamente los 218 que fueron enviados a reserva, con las especificaciones señaladas por el grupo de trabajo en su primera propuesta.

En el segundo dictamen se retoman las conclusiones del primero y se añade lo siguiente⁴²:

Finalmente, a consideración del grupo no se realizó un esfuerzo razonable para implementar las propuestas, en el plazo establecido por el Reglamento de la Ley General de Acceso, lo que dio como resultado que la mayoría de éstas, sólo se implementara de forma parcial.

Por otra parte, si bien la decisión de la SEGOB se basa en el dictamen del GT, no existe criterios establecidos para la toma de decisión sobre la procedencia de la Declaratoria y si el dictamen del GT parece ser vinculante para la SEGOB solo cuando “el GT considere que no se implementaron las medidas” (artículo 38 inciso 9).

⁴² Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo conformado para atender a la solicitud de alerta de género contra las mujeres en el Estado de Colima, p.54. Disponible en : https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233058/DICTAMEN_AVGM_COLIMA_1.pdf

El artículo 38bis del Reglamento establece que la Declaratoria de la alerta debe indicar:

- *Las acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado;*
- *Las asignaciones de recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género, por parte de la entidad federativa;*
- *Las medidas que deberán implementarse para dar cumplimiento a la reparación del daño previsto en el artículo 26 de la Ley;*
- *El territorio que abarcará las acciones y medidas a implementar; y*
- *El motivo de la alerta de violencia de género.*

Ahora bien, en la práctica suele haber una falta de coherencia entre las medidas contenidas en la Declaratoria de alerta y las propuestas contenidas en el informe del GT. Quizás se pueda explicar en parte por el hecho de que los funcionarios/as de la SEGOB encargados/as de la redacción de la Declaratoria no son las mismo/as que quienes analizan el informe antes de su notificación a la entidad federativa. Por otra parte, las medidas de la Declaratoria no retoman necesariamente los indicadores propuestos por el GT, lo cual crea un vacío o al menos un trabajo adicional para las entidades federativas, y problemas de comprensión, en especial cuando las medidas de la Declaratoria no se corresponden exactamente con las propuestas realizadas por el GT. De hecho, SEGOB suele pedir a las entidades federativas que cumplan tanto con lo dispuesto en la Declaratoria como en el informe del GT.

3.2.3 Seguimiento del procedimiento de la AVGM

El Reglamento de 2013 no especifica el procedimiento a seguir luego de la resolución de la SEGOB de declarar procedente o no la alerta.

3.2.3.1 Seguimiento luego de la declaración de improcedencia de la AVGM

Las resoluciones declarando improcedentes la AVGM especifican que “se valorarán periódicamente las acciones que continúe ejecutando el gobierno estatal”⁴³. Una serie de recomendaciones fueron establecidas en algunas resoluciones de la SEGOB (por ejemplo, relativa al estado de Tabasco) especificando que “en un periodo de seis meses la CONAVIM valorará las acciones que ejecute el gobierno estatal en atención a esta resolución”⁴⁴.

En las entidades analizadas (en particular en Guanajuato y Tabasco) en las cuales la AVGM fue declarada improcedente, el seguimiento a las medidas por parte de la CONAVIM ha sido inexistente (con excepción de Puebla dado que a raíz de la resolución de improcedencia de la Declaratoria se abrió un nuevo proceso con dos solicitudes acumuladas). Los GT tampoco se han reunido. Por ejemplo, en Guanajuato, la SEGOB dictó su resolución en 2015. Desde ese entonces, muchas medidas han sido desarrolladas gracias a la voluntad

⁴³ Secretaría del Gobernación, Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el Estado de Guanajuato, Resolutivo segundo, 30 de junio de 2015.

⁴⁴ Secretaría del Gobernación, Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el Estado de Tabasco, Resolutivo quinto, 4 de agosto de 2017.

BUENA PRÁCTICA

El estado de Zacatecas informa regularmente al GT del avance de las acciones emprendidas, aún fuera de los requerimientos del mecanismo. Por ejemplo, durante el periodo de los seis meses, mandó un informe intermedio de avances con el objetivo de recibir comentarios por parte del GT. Permitted generar y afianzar un trabajo interinstitucional basado en la obtención de resultados.

política del Gobierno estatal, una coordinación interinstitucional eficaz y un trabajo mancomunado con la sociedad civil. El trabajo realizado por las autoridades estatales fue más allá de las medidas propuestas por el GT, volviendo obsoletos los indicadores propuestos para su cumplimiento.

Esa falta de seguimiento está ligada a las limitaciones de las capacidades de la CONAVIM. Tiene como consecuencia que procesos de Alerta iniciados varios años atrás sigan abiertos y vigentes, aunque no haya seguimiento por parte de la Federación.

El seguimiento de las medidas recomendadas tiene sentido aún cuando la Alerta haya sido declarada improcedente. En efecto, con base a ello, se podría eventualmente revisar la decisión si el estado no sigue aplicando las medidas. Pero esto requiere de un trabajo de seguimiento y de acompañamiento que conviene evaluar. Por ello, parece necesario llevar a cabo una revisión de los procedimientos una vez la Alerta haya sido declarada improcedente en función de las capacidades institucionales y del marco de la LGAMVLV.

3.2.3.2 Seguimiento luego de la Declaratoria de procedencia de la AVGM

Algunos de los primeros estados con Alerta (el Estado de México y Chiapas) empezaron a desarrollar programas de trabajo para la implementación de las medidas. Esa buena práctica se ha replicado y se sigue replicando en otros estados (por ejemplo: Colima, Jalisco). Sin embargo, el formato difiere de un estado a otro. Puede incluir sub-medidas/tareas, plazos y/o indicadores, presupuesto asignado, responsables.

Algunos estados han aprovechado el mecanismo para fortalecer sus políticas públicas, adoptando acciones complementarias a las de la Alerta (por ejemplo, en Colima extendieron las medidas de la Alerta a tres municipios más que no formaban parte de los cinco municipios con Alerta).

Sin embargo, hay un escaso acompañamiento técnico por parte del INMUJERES y de la CONAVIM fuera de las reuniones de evaluación (mesas de acompañamiento) por parte del GIM, que tienen lugar a un plazo teórico de seis meses después de ser declarada la Alerta (en la práctica ese plazo es aleatorio y varía de una entidad federativa a la otra). Las entidades federativas entrevistadas identificaron ese esporádico acompañamiento como una carencia que generó situaciones de complejidad, al no disponer de la información necesaria y suficiente para implementar las medidas. Las medidas son percibidas como metas a alcanzar, desprovistas de explicación sobre los medios posibles para llevarlas a cabo.

Las reuniones del GIM -también denominadas mesas de acompañamiento- son realizadas para evaluar los avances realizados por la entidad federativa en la implementación de las medidas propuestas en la Declaratoria. Han tenido lugar previo envío por la entidad federativa de informe de avances con las evidencias correspondientes, y han seguido una determinada metodología. Para la formulación de observaciones, el grupo se divide en sub-mesas. Para cada conclusión, la persona representante de la institución gubernamental encargada de la implementación de la medida expone los avances (resumen de la información remitida previamente) y posteriormente las integrantes del grupo de trabajo y/o las representantes de las organizaciones de la sociedad civil solicitantes esclarecen las dudas que tengan sobre la información presentada. Una vez comprendida la información brindada, se señalan las observaciones, las cuales serán plasmadas en una ficha informativa. Al final del desahogo de todas las conclusiones, se revisan las fichas generadas y se entregan a la representante del INMUJERES, quién conforma un solo documento que reúna todas las observaciones generadas durante la sesión.

Por otra parte, surgieron varias iniciativas de mesas de seguimiento. En el Estado de México, la entidad local encargada de la coordinación de la implementación de las medidas de la Alerta (la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos) creó mesas de seguimiento interinstitucionales semanales integradas por representantes de las secretarías destinatarias de las medidas, así como representantes de los municipios con Alerta declarada, con rango de titular. También han participado en esas mesas los presidentes municipales, el mismo Gobernador y OSC. Esas mesas tienen como propósito analizar los avances en el cumplimiento de las medidas (distinguiendo entre lo cumplido, en proceso de atención, y pendiente cuando requiere más tiempo) generando acuerdos. Adicionalmente los municipios emiten reportes de avances quincenales. Esas mesas permiten garantizar una mejor coordinación de las medidas, como un compromiso en su implementación y el intercambio de buenas prácticas entre municipios. Este tipo de mesas de seguimiento también se han desarrollado en otros estados (por ejemplo, en Puebla).

Por otra parte, en los estados de México y Jalisco, las OSC solicitantes crearon mesas de acompañamiento temáticas con las instituciones relevantes del estado. De hecho, en muchos casos, existen dos seguimientos paralelos: uno a nivel institucional con mesas o grupo de trabajo y otro por OSC. El punto es saber cómo se comunican entre sí. Dicho de otro modo, y tomando como ejemplo el caso de Puebla, la pregunta es si el grupo de trabajo interinstitucional, que parece funcionar bien a nivel institucional, en defecto de invitar a las OSC locales a participar a sus reuniones, tiene en cuenta las observaciones que esas organizaciones comunican mediante informes.

Esas iniciativas son positivas si logran promover acciones y dinámicas institucionales con resultados tangibles y medibles. Su punto débil es que dependen de la voluntad política de las autoridades estatales.

3.2.4 Levantamiento de la AVGM

Según lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento, la SEGOB, a través de la CONAVIM, emite la Declaratoria de AVGM en caso de que el GT considere, en su dictamen, que el estado no implementó las propuestas contenidas en su informe. Ese mismo artículo señala también que la SEGOB “determina si la entidad federativa implementó dichas propuestas”. Por otra parte, según el lineamiento 29.3 del GT, la SEGOB sólo podrá declarar cerrada una alerta de violencia de género cuando la entidad federativa de que se trata haya cumplido la totalidad de las propuestas contenidas en el informe del GT.

La metodología no establece criterios para evaluar el levantamiento de la alerta. Nuevamente la metodología adaptada en la práctica enfrenta la ambivalencia del sistema, como lo demuestra la siguiente cita del informe de avances del estado de Sonora⁴⁵:

Al aceptar CONAVIM la petición de Alerta en los términos antes descritos, se hizo necesaria la preparación de un informe que el Estado de Sonora debería rendir. Dicho informe, no sólo debe reflejar una respuesta a las doce conclusiones de la declaratoria, sino servir para fomentar y establecer acuerdos entre las partes para trazar una ruta crítica de cara a las propuestas que los distintos actores estratégicos plantearon.

La CONAVIM planteó que el análisis del reporte se hace prestando atención a la estrategia adoptada por el Gobierno del Estado de Sonora para ordenar y adoptar acciones afirmativas. Es con esta mirada que se realizará la valoración de resultados, contenidos; prestando particular atención a la continuidad que pueda establecerse en las acciones y evaluando si la evidencia muestra que se trata de acciones de reacción o si se expresa una voluntad política y sensible en consecuencia produzca una valoración de impacto

En la práctica no se ha levantado ninguna alerta y, en los estados donde la AVGM fue declarada improcedente, incluso desde hace varios años (por ejemplo, Guanajuato), el proceso del mecanismo sigue abierto.

⁴⁵ Informe de cumplimiento del Gobierno de Sonora en atención a la solicitud de ACGM 005/2015 en el municipio de Cajeme, de junio de 2016, disponible en <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-la-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-sonora>

3.3 EFICIENCIA DEL MECANISMO DE LA AVGM

Bajo ese punto, la evaluación examina: 1) la adecuación de los recursos humanos y técnicos para gestionar las diferentes etapas del procedimiento de AVGM; y 2) la relación entre las medidas propuestas mediante el procedimiento de AVGM y los recursos disponibles en las entidades federativas involucradas.

3.3.1 Adecuación de los recursos humanos y técnicos

Cabe analizar los recursos humanos y técnicos de cada institución actora, principal o potencial para evaluar las capacidades de las instituciones para asumir la gestión eficiente del mecanismo.

3.3.1.1 Capacidades institucionales del INMUJERES y de la CONAVIM

Los recursos humanos destinados a la gestión y coordinación del proceso no son del todo adecuados dado que el número de funcionarios/as dedicados/as no es suficiente en comparación con el número de alertas en proceso.

En la CONAVIM, sólo tres personas se dedicaban exclusivamente a los procesos de las alertas en el momento de la realización de la presente evaluación. Por la complejidad y el número de los procesos de alerta es obvio que tres personas no son suficientes para atender los procesos en las diferentes etapas con el tiempo necesario.

En el INMUJERES, hasta marzo de 2018, los procesos de alerta eran asumidos por un total de entre cuatro y seis funcionarios/as como parte de sus tareas y funciones en la institución. Sin embargo, desde marzo de 2018, a raíz de una reestructuración interna del INMUJERES, se creó una dirección específica para el proceso de las alertas con ocho funcionarios/as (Dirección de Atención y Seguimiento de Alertas de Género).

Los/as funcionarios/as encargados/as de la dictaminación no tienen conocimientos en evaluación de indicadores, ni reciben capacitación al respecto. El INMUJERES podría incluir la capacitación de los integrantes del GT en sus funciones o capacitar a un experto/a que lo haga.

3.3.1.2 Coordinación interinstitucional

Es importante considerar la coordinación de las instituciones en todos los niveles, tanto interna al mecanismo como externa.

3.3.1.2.1 Coordinación INMUJERES / CONAVIM

La Ley y el Reglamento no establecen de forma muy clara el reparto de competencias en el proceso de la Alerta entre el INMUJERES, como Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional (artículo 48 de la Ley), y la CONAVIM, como entidad de la SEGOB competente en materia de violencia.

Se puede interpretar lo siguiente: el INMUJERES asume la recepción y el examen de las solicitudes de alerta, así como la coordinación del GT (artículos 35 y 36 del Reglamento) y la Secretaría de Gobernación, a través de la CONAVIM, es competente para la resolución de la Declaratoria y la coordinación del seguimiento a las medidas propuestas en la Declaratoria y en las resoluciones de no Declaratoria (artículos 25 y 42.1 de la Ley, y artículo 38 del Reglamento). No obstante, la repartición de competencia entre ambas entidades no resulta clara y puede prestarse a confusión.

3.3.1.2.2 Coordinación con otras instituciones federales

El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres es la instancia a cargo de coordinar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Sin embargo, su rol frente a las AVGM no está definido en el Reglamento. En la práctica, recibe informes sobre el avance de las AVGM⁴⁶, pero no toma decisiones frente al curso de estas.

Algunas entidades federales podrían ser relevantes en la definición, implementación y evaluación de las medidas, como podría ser el caso de la Procuraduría General de la República para los casos criminales federales, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o la Secretaría de Salud (para la aplicación de la NOM-046). Algunas de ellas han sido invitadas a participar en algunos de los GT o de los GIM (como la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) en el caso de Tlaxcala por centrarse en el tema de la trata o en el Estado de México; o la Comisión de Diálogo con Pueblos Indígenas en Guerrero). Sin embargo, no han sido llamadas a participar para la formulación de las recomendaciones o de los indicadores, ni para el seguimiento y evaluación de las medidas tomadas, ello por la falta de capacidad de la CONAVIM para coordinar el accionar con esas autoridades.

3.3.1.2.3 Coordinación a nivel estatal

Destaca de los casos estudiados que las mesas de seguimiento creadas en algunos estados permitieron lograr una buena coordinación interinstitucional a nivel estatal y con los municipios (Estado de México o Guanajuato, por ejemplo). En otros estados se lograron acuerdos con los municipios (por ejemplo, Colima y Guanajuato). Sin embargo, en algunos otros casos estudiados, la vinculación con los municipios y la concreción de las acciones a nivel municipal han sido más difíciles (por ejemplo, en Jalisco o Chiapas) y constituye un punto débil del mecanismo de la AVGM.

⁴⁶ Por ejemplo, el Gobernador de Guanajuato fue invitado a presentar sus resultados en materia de lucha contra la violencia contra las mujeres, como resultado del procedimiento de AVGM iniciado en el 2015 en el estado.

3.3.2 Recursos de las entidades federativas para aplicar las medidas

Cabe analizar los recursos humanos, técnicos y financieros con los cuales cuentan las entidades federativas para hacer eficiente el mecanismo.

3.3.2.1 Recursos institucionales

No todos los Mecanismos para el Adelanto de las mujeres tienen el mismo rango administrativo y político, y por lo tanto no tienen todos la misma capacidad ni la misma confianza o apoyo político para coordinar el proceso de Alerta. De hecho, en algunos estados no asumen ese papel (por ejemplo, en el Estado de México corresponde a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos y en Chiapas a la Fiscalía). En el estado de Guanajuato, una de las medidas tomadas por el Gobernador a raíz del procedimiento de AVGM ha sido incrementar sustancialmente el presupuesto del Instituto de la Mujer Guanajuatense (IMUG). Ese incremento le ha permitido funcionar adecuadamente y llevar a cabo las reformas necesarias para ejecutar las medidas recomendadas por el GT.

En todo caso se requiere que los/as funcionarios/as llamados a responder a las conclusiones del GT en el seno de las instituciones destinatarias de las medidas propuestas tengan las capacidades para entender el alcance de mecanismo y de las propuestas. No están necesariamente capacitados en perspectiva de género (¿Qué significa investigar con perspectiva de género? ¿Qué significa rehabilitar los espacios públicos con perspectiva de género?). Se plantea la misma problemática a nivel de los/as funcionarios/as en las entidades federativas y en los municipios. Quizás se pueda considerar que el INMUJERES capacite a los/as representantes de las entidades federativas y de los municipios acerca de la AVGM con perspectiva de género.

3.3.2.2 Recursos financieros

El financiamiento de las medidas propuestas en el marco de la AVGM debe provenir de los fondos propios de las entidades federativas y de los municipios, suponiendo una reestructuración y redistribución de sus presupuestos⁴⁷. A pesar de ser previsto en el Reglamento, no se atribuyen recursos financieros adicionales para la implementación del mecanismo en las entidades federativas. Solo ocurre de forma puntual.

Por ejemplo, desde el año 2017, la CONAVIM ofrece subsidios para ayudar a la implementación de determinadas medidas propuestas en la Declaratoria de Alerta de los municipios con Alerta de género. La solicitud formulada por los municipios es evaluada por un Comité según criterios establecidos en los lineamientos de la convocatoria. El importe total dedicado fue, en 2017, de 100 millones de pesos. Han podido beneficiarse de esos fondos los estados de Chiapas, Morelos, Michoacán y Veracruz, y conciernen por ejemplo a la elaboración de protocolos y de mapeos. Algunos estados han utilizado los fondos de otros programas para financiar las medidas de la Declaratoria de la Alerta (los fondos de

⁴⁷ Por ejemplo, el estado de Guanajuato ha financiado integralmente las medidas implementadas en el marco de la AVGM (salvo para la Casa de Justicia de las Mujeres, que es parte de un programa de financiación desde la Federación).

transversalización del INMUJERES, y los fondos PAIMEF de la SEDESOL, para la violencia de género, los fondos de la CONAVIM para los Centros de Justicia para las Mujeres). De hecho, en los procesos de solicitud y de evaluación de la adjudicación de esos fondos se ha valorado el hecho de que el/la solicitante tenga una Alerta declarada. Sin embargo, los importes no son muy elevados⁴⁸.

Por otra parte, los funcionarios/as no están necesariamente capacitados en la elaboración de presupuestos con perspectiva de género. Quizás pueda ser objeto de capacitación también por parte del INMUJERES.

No se prevé retribución para los integrantes del GT. Los gastos de las visitas in situ y demás viáticos para el personal se cubren con presupuesto de cada institución (INMUJERES, CONAVIM y CNDH cuando proceda). Los viáticos de los académicos están a cargo de la CONAVIM.

3.4 SOSTENIBILIDAD DE LA AVGM

El examen de la sostenibilidad permite analizar la probabilidad de que continúen los beneficios de la intervención (la AVGM) en el largo plazo. La sostenibilidad del mecanismo de AVGM será abordada bajo dos ángulos: 1) la sostenibilidad de los resultados de los procedimientos; y 2) la sostenibilidad del mecanismo de AVGM como tal.

3.4.1 Sostenibilidad de los resultados de los procedimientos

Cualquiera que sea la naturaleza del mecanismo (de emergencia o como generador de políticas públicas más amplias), su impacto será supeditado a su capacidad para generar cambios sostenibles en el tiempo. De lo contrario, la AVGM está condenada a ser repetida incesantemente. Se analizará aquí en qué medida el funcionamiento, normado o resultante de la práctica, posibilita a que los resultados de la AVGM sean sostenibles más allá de la duración de los procedimientos.

Cabe examinar preliminarmente cuáles son los factores que permiten que el procedimiento de la AVGM (con o sin alerta) surta efecto en una entidad federativa determinada. El examen de los casos autoriza a afirmar que el seguimiento brindado por las entidades federativas a las medidas recomendadas por el mecanismo, así como los resultados obtenidos dependen de la existencia y conjunción de varios elementos, muchos de ellos interrelacionados:

1. La voluntad política de los Gobernadores, como representantes del Estado en la entidad, juega un rol fundamental para impulsar cambios institucionales y programáticos a nivel estatal. De su manera de recibir el procedimiento de la AVGM, de sus iniciativas y de su participación depende que se brinde o no un seguimiento a las medidas recomendadas y que se obtenga resultados concretos. Su rol es de particular relevancia para impulsar un trabajo y unas respuestas interinstitucionales;

⁴⁸ Véase informe CNDH, supra nota 12, p.82

2. El compromiso institucional de las instituciones llamadas a intervenir, inclusive de los/las mismos/as servidores públicos/as. Ese compromiso requiere que el mecanismo sea bien entendido, no solamente por el Gobierno del Estado sino también por los/as funcionarios/as municipales. Del mismo modo, resulta necesaria la existencia de un compromiso de los demás poderes (poder legislativo y judicial), para posibilitar el desarrollo de un trabajo interinstitucional;
3. La existencia de un mecanismo estatal de la mujer con capacidad - financiera, humana y técnica - adecuada para asumir la coordinación del proceso de Alerta a nivel estatal. Como depende del poder ejecutivo de la entidad, su liderazgo político y su capacidad de influir sobre la actuación de las demás instituciones están necesariamente sujetos a la determinación política del gobernador y a su capacidad de convocatoria;
4. La presencia de personas formadas en género en puestos claves en las instituciones;
5. La presencia de organizaciones de la sociedad civil organizadas con la capacidad de brindar un seguimiento atento al procedimiento;
6. Una dinámica de colaboración entre las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

Todos esos elementos no tienen que coexistir para la obtención de resultados; depende en gran medida del contexto político e institucional de la entidad federativa implicada.

Varias observaciones pueden ser aportadas en relación con esos factores. En primer lugar, revelan lo que fue presentado a las consultoras como una característica del funcionamiento de las instituciones mexicanas: la personalización de la función, es decir el impacto marcado que tiene la persona que dirige un cargo sobre su direccionamiento. Al cambiar el titular del puesto, puede cambiar sustancialmente el enfoque dado al cargo. La AVGM no resiste a esa dinámica. Frente a ese fenómeno, la sostenibilidad de los resultados de la AVGM estará necesariamente sujeta a la capacidad del mecanismo para impulsar la institucionalización de las medidas propuestas.

En segundo lugar, es esencial que esos factores de sostenibilidad sean debidamente tomados en cuenta al momento de examinar la solicitud, analizar el contexto de la entidad federativa (como análisis de los actores) y orientar las recomendaciones. De su adecuada comprensión dependerá en gran parte la sostenibilidad de las medidas recomendadas.

Conviene ahora analizar qué elementos del funcionamiento de la AVGM respaldan la sostenibilidad de las medidas recomendadas. Dos factores intervienen aquí: (i) la formulación de las medidas y de los indicadores de resultados; y (2) el acompañamiento que se brinda por parte de la Federación a las entidades federativas durante el proceso. Cabe subrayar que dichos aspectos han sido solo parcialmente regulados y surgen de la práctica del mecanismo.

Relativo al primer punto, como analizado supra, muchas de las propuestas son redactadas en términos generales y parecen ser repetidas de un procedimiento al otro, independientemente del contexto en la entidad federativa.

Responde a la lógica examinada anteriormente: el mecanismo es utilizado, en particular, para establecer los elementos necesarios para generar una respuesta mínima de las autoridades competentes de las entidades federativas frente a la violencia de género contra las mujeres. Aquí surgen dos problemas. Primero, los tiempos impartidos al inicio del procedimiento son incompatibles con la puesta en marcha de medidas de largo plazo. Ciertamente, algunas acciones pueden ser establecidas, pero si no hay un seguimiento posterior (después de los seis meses), su sostenibilidad es relativa. Segundo, los indicadores de resultados no son acordes con la generalización de las medidas propuestas, ni son orientados a generar resultados a largo plazo (que pasaría a menudo por la institucionalización de las medidas). Finalmente, la poca contextualización de algunas recomendaciones puede generar dificultades frente a su implementación y por ende su sostenibilidad.

Con relación al acompañamiento brindado a las entidades federativas, muchas de las instituciones de las entidades federativas entrevistadas convienen en reconocer no tener la experticia requerida para diseñar e implementar de manera adecuada reformas normativas y programáticas para prevenir y erradicar la violencia de género. No existe en todas las entidades federativas una capacidad institucional técnica instalada para interpretar en términos operacionales las medidas recomendadas, especialmente cuando estas están expresadas de manera amplia. El acompañamiento técnico de la CONAVIM, del INMUJERES y de otras entidades especializadas fue recalcado como un elemento esencial para garantizar que las acciones gubernamentales adoptadas sean adecuadas y sostenibles.

El trabajo realizado en el seno de los GIM y el acompañamiento realizado por parte de la CONAVIM y del INMUJERES a algunas acciones de las entidades federativas permiten asegurar dar un seguimiento a las acciones gubernamentales recomendadas y colaborar a que sean implementadas. No obstante, garantizar su sostenibilidad a largo o mediano plazo exige disponer de tiempo, personal y competencias técnicas que superan la capacidad institucional actual de los equipos a cargo de dar seguimiento a la AVGM. La coordinación entre el mecanismo de AVGM, el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, así como los Sistemas Estatales parece aquí fundamental para garantizar la sostenibilidad de los resultados obtenidos gracias al mecanismo. Finalmente, es importante examinar cómo las medidas son ejecutadas a nivel municipal.

3.4.2 Sostenibilidad del mecanismo de AVGM

El análisis de la sostenibilidad de la AVGM permite examinar en qué medida y bajo qué condiciones el mecanismo como tal (como instrumento de la política pública de la Federación en materia de prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres) puede seguir funcionando para surtir los efectos buscados.

Como se analiza a lo largo del documento, la disyunción existente entre los procedimientos previstos y la práctica pone en riesgo la sostenibilidad del mecanismo en el tiempo. En efecto, las dificultades encontradas han creado cuestionamientos sobre la pertinencia de la AVGM.

La sostenibilidad del mecanismo parece ser sujeta a las siguientes condiciones:

1. La resolución de la ambivalencia del mecanismo, aclarando los objetivos y adaptando los procedimientos para subsanar las problemáticas actuales del mecanismo ligadas, en gran parte, a la tensión que existe entre sus reglas de funcionamiento y la práctica;
2. Una regulación más detallada y completa de los procedimientos de la AVGM, en especial los ligados al seguimiento de la resolución de procedencia o improcedencia de la Declaratoria de la alerta;
3. Una coordinación mejorada entre las instituciones nacionales que lideran el proceso;
4. La asignación de recursos humanos especializados tanto en las instituciones nacionales que lideran el proceso como en las entidades federativas y en los municipios;
5. La asignación de presupuestos para la implementación de las medidas, inicial por parte de las instituciones nacionales y continúa o permanente por parte de las entidades federativas.

4. CONCLUSIONES

La AVGM es un mecanismo creativo para promover respuestas gubernamentales prontas y contextualizadas de las entidades federativas a problemas graves de violencia contra las mujeres. Reviste una relevancia particular en el contexto de la organización federal de México, donde la autonomía e independencia de las entidades federativas puede representar un freno para la aplicación de las políticas públicas. La AVGM posibilita un diálogo directo entre las instituciones federales a cargo de la promoción y protección de los derechos de las mujeres y las autoridades estatales competentes.

Si bien la relevancia y eficacia de la AVGM es objeto de discusiones, es indudable que el mecanismo de la AVGM ha generado resultados prácticos positivos. Se puede citar algunos de ellos:

- la AVGM ha tenido un impacto favorable en la visibilización de la problemática de la violencia contra las mujeres y ha participado a que la temática sea tomada en cuenta en las agendas gubernamentales de las entidades federativas;
- ha impulsado, a nivel de algunas entidades federativas, políticas públicas de lucha contra la violencia de género cuando no las había;
- ha contribuido a articular acciones aisladas, o a fortalecer y concretar las acciones existentes al facilitar el desarrollo de estrategias públicas (priorización de las acciones de la política pública existente en los municipios con alerta, asesoramiento para concretar la perspectiva de género de determinadas acciones), así como la movilización de recursos humanos, materiales y financieros (asignación de presupuesto dedicado dentro de los presupuestos propios, aunque en importes insuficientes, o solicitud de fondos de programas especiales, véase infra).
- ha promovido una mejor coordinación interinstitucional que no se daba antes del mecanismo.

Esos resultados fueron obtenidos mediante la práctica desarrollada poco a poco, procedimiento tras procedimiento, desde el 2015. El mecanismo de la AVGM respondió a una realidad nacional: la ausencia casi generalizada de agenda pública de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en las entidades federativas.

Sin embargo, la AVGM tiene que leerse dentro del marco de la LGAMVLV que la instituyó. La AVGM constituye una de las herramientas de dicha ley, se aplica de manera subsidiaria, en circunstancias específicas, para impulsar acciones gubernamentales de emergencia. No está llamada a sustituirse a los demás instrumentos de la LGAMVLV.

No obstante, gradualmente, la AVGM se apartó de sus objetivos y naturaleza iniciales: de un mecanismo destinado a impulsar acciones gubernamentales de emergencia, la AVGM ha asumido un rol mucho más amplio, al volverse una herramienta para generar políticas públicas integrales de prevención de la violencia contra las mujeres y de fomento de la igualdad de género. Suplanta así otros mecanismos previstos en la LGAMVLV, proponiendo medidas generales y estructurales.

Esa evolución ha conllevado a crear una desconexión manifiesta entre los procedimientos establecidos en la LGAMVLV y en su Reglamento de aplicación (pensados para acciones gubernamentales de emergencia), el funcionamiento real del mecanismo y la capacidad institucional de las instituciones llamadas a coordinar y dar seguimiento al proceso.

El mecanismo de la AVGM no ha sido guiado por una planificación estratégica global. Su rol, su funcionamiento y sus criterios de implementación han venido definiéndose y modificándose sobre la marcha, a partir de una regulación imprecisa e incompleta. En ese marco, la ambivalencia del mecanismo no ha sido resuelta, sino que se ha profundizado. Ha generado tensiones en el funcionamiento, desde el inicio de los primeros pasos del procedimiento (la conformación del GT y la investigación inicial) hasta el seguimiento que se da a las medidas. Dicha ambivalencia participa del cuestionamiento de la relevancia de la AVGM como mecanismo de lucha contra la violencia de género contra la mujer.

Esa situación es el resultado de varios factores: (1) la ausencia de aplicación efectiva de la LGAMVLV a nivel de las entidades federativas; (2) la parcialidad de la reglamentación del funcionamiento de la AVGM; (3) la ausencia de planificación estratégica del mecanismo de AVGM; (4) la insuficiencia de los recursos asignados a las instituciones llamadas a dar seguimiento a las AVGM.

Esas tensiones han tenido consecuencias para la eficacia y la eficiencia del mecanismo de AVGM y amenazan claramente su sostenibilidad.

Con respecto a la eficacia, el Reglamento adoptado en 2013 no regula todas las fases del mecanismo. Así, dejó abiertas posibilidades amplias de interpretación y la politización de la AVGM, que pretendía combatir. Por otra parte, la ambivalencia de los objetivos de la AVGM marca todo el procedimiento dividido entre un funcionamiento dirigido a acciones puntuales y medidas de mediano y largo plazos.

En cuanto a la eficiencia de la AVGM, frente a la amplitud de las necesidades actuales, cabe reconocer que la AVGM ha generado una mejor movilización institucional, financiera y técnica por parte de algunas entidades federativas y de la Federación. Sin embargo, está claro que la inversión presupuestal, institucional, técnica y humana necesaria para ofrecer una respuesta adecuada rebasa todavía las capacidades actuales tanto de las entidades federales implicadas como de las entidades federativas.

Finalmente, la sostenibilidad de la AVGM está sujeta: 1) a su capacidad para generar cambios institucionales en las entidades federativas y los municipios, dentro del marco de la LGAMVLV; 2) una definición más clara de su rol dentro de dicha ley.

Frente a ello, y tomando en cuenta la experiencia valiosa acumulada, así como los resultados obtenidos, es primordial repensar el mecanismo de AVGM dentro del funcionamiento de la LGAMVLV, desde una perspectiva global.

5. RECOMENDACIONES GENERALES

Las recomendaciones de la 1 a la 6 consideran el mecanismo de forma global como sistema. Las recomendaciones de la 7 a la 27 siguen las diferentes fases del proceso de la AVGM proponiendo ajustes para mejorar el funcionamiento del mecanismo, independientemente de la decisión estratégica que se tome.

Naturaleza y objetivos de la AVGM

1. La ambivalencia del mecanismo de la AVGM ha creado tensiones en su funcionamiento y ha limitado su eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Es entonces primordial revisar los procedimientos y la metodología aplicados, a partir de un replanteamiento del propio objetivo del mecanismo de la AVGM.

Frente al desfase existente entre el objetivo contemplado en la normativa y el uso que se ha hecho del mecanismo, se abre una alternativa:

- (i) se asume que el mecanismo de la AVGM debe ser un instrumento directo del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra Las Mujeres con una planeación a mediano y largo plazo; o
- (ii) se asume que el mecanismo es un instrumento para impulsar la adopción de medidas a corto plazo para responder a una situación de emergencia.

También se podría considerar asumir una postura intermedia en la que se decide que el mecanismo tiene dos fases: una en la que se impulsa la adopción de medidas prioritarias a corto plazo para responder a una situación de emergencia, y una segunda fase –que sea parte y se llame o no mecanismo AVGM- en la que se acompaña a la entidad federativa en la adopción de una política pública integral en materia de violencia de género.

De no producirse esa reflexión y esos cambios medulares, es probable que las tensiones y las dificultades analizadas en la presente evaluación socavarán el mecanismo de la AVGM y le harán perder su pertinencia como instrumento de lucha contra las violencias dirigidas a las mujeres.

2. La capacidad y los recursos institucionales (humanos, administrativos y financieros) de las instituciones a cargo de la AVGM deben ser ajustados a los objetivos definidos. Dependiendo del rol que se le asigne a la AVGM, es también importante adaptar la capacidad institucional a los requerimientos técnicos que la AVGM requiere.
3. En el mismo sentido, conviene que los roles respectivos del INMUJERES y la CONAVIM en las diferentes fases del procedimiento, así como sus mecanismos de coordinación sean definidos con mayor claridad.

4. Algunos aspectos reforzarían el rol de la AVGM como mecanismo de protección de los derechos de las mujeres:
 - la ampliación y la regulación de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las diferentes fases del procedimiento de la AVGM;
 - una mejor información y comunicación sobre el desarrollo de la AVGM por parte de las instituciones de coordinación de la AVGM posibilitaría mejorar la transparencia del proceso y la rendición de cuenta;
 - la determinación del rol de las víctimas en el proceso (no solamente mediados por las OSC);
 - la inclusión sistemática de una perspectiva intercultural, intersectorial y etaria, considerando la situación específica de las poblaciones indígenas y de las diferentes categorías de mujeres (incluyendo a las mujeres lesbianas y trans, migrantes, desaparecidas, con discapacidad, etc.);
 - la consideración sistemática de todas las formas de violencia contra las mujeres;
 - una mayor profundización de los aspectos de género de ciertas dinámicas de violencia (como dentro del marco de la criminalidad organizada).

Planificación estratégica de la AVGM

5. Para lograr una gestión pública eficaz y eficiente, es necesario que las instituciones a cargo de la coordinación de la AVGM lleven a cabo la planificación estratégica global de ésta. Ese ejercicio permitiría identificar con más precisión los objetivos de la AVGM, alinear la AVGM con las políticas públicas en materia de lucha contra las violencias de género, diseñar las estrategias necesarias para alcanzar dichos objetivos, brindar un seguimiento atento a los resultados obtenidos y evaluarlos. Posibilita también realizar las correcciones necesarias.
6. Para garantizar su coherencia y su sostenibilidad, se debería articular el mecanismo de AVGM, a nivel macro o federal, con el Sistema Nacional y, a nivel micro o estatal, con los sistemas estatales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Solicitud de AVGM

7. Sin exigir que en las solicitudes de AVGM se señalen datos estadísticos o soportes exhaustivos y precisos, parece relevante que dichas solicitudes contengan, por lo menos, las fuentes de la información utilizada en la narración de los hechos (incluso si proceden de artículos de prensa).

Conformación de los GT

8. Para superar las dificultades ligadas a la conformación de un nuevo GT *ad hoc* para cada proceso de Alerta que se abre, se podría pensar en conformar un grupo de trabajo permanente, con un mandato temporal (dos años, por ejemplo, que de hecho corresponde con la duración del cargo establecidas en las convocatorias de los GT aprobadas hasta ahora), para llevar a cabo todos los procesos de Alerta. Su integración se podría ampliar para incluir a personas especializadas en ciertos temas.

9. Es necesario seleccionar como integrantes de ese GT (o de los GT existentes) a personas especializadas en determinados temas (género, políticas públicas, seguridad ciudadana, salud pública, derecho) y con una experiencia sustancial en la materia. Cuando se trata de académicos/as, esa función/misión en el GT debería de poder ser reconocida por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) con puntos de investigación y/o becas de investigación.
10. Los/as integrantes del GT (o de los GT existentes) deben ser capacitados/as, al inicio del periodo de ejercicio, tanto sobre el mecanismo de la AVGM como sobre la metodología utilizada (inclusive en la formulación de indicadores).
11. Parece esencial que, de manera sistemática cuando la situación examinada trata de temas que requieren un conocimiento experto, los GT consulten a personas o instituciones especializadas en la materia, inclusive a académicos/as locales.

Investigación e informe de los GT

12. Parece relevante establecer líneas de trabajo para el GT que permitan guiar su trabajo para cumplir con su cometido y que, a la misma vez, tengan la flexibilidad suficiente para adaptarse a cada proceso de Alerta cuando las circunstancias así lo requieran.
13. Sería útil plantear al inicio de cada proceso la relevancia de solicitar medidas provisionales, conforme al artículo 36bisIII del Reglamento, para responder a casos concretos incluidos en la solicitud.
14. Con la finalidad de posibilitar un trabajo diagnóstico más detallado, es necesario ampliar el plazo de la investigación del GT a 60 días al menos, dejando la posibilidad a sus integrantes de realizar más visitas *in situ*.
15. El informe del GT tiene que examinar con mucha más precisión las causas y consecuencias de la violencia de género contra las mujeres denunciadas. De la misma manera, las dinámicas locales – regionales, sub-regionales y municipales- (que favorecen la existencia de fenómenos violentos) deben ser analizadas precisamente. Del entendimiento de los nexos causales y de sus implicaciones dependerá la idoneidad, coherencia y eficacia de las medidas que se recomiendan. Ese diagnóstico tiene que servir para orientar la toma de decisión de las instituciones públicas locales.
16. Para dar coherencia al proceso, aclarar los objetivos o resultados a alcanzar por la entidad federativa y formular medidas concretas para alcanzarlos.
17. Para facilitar el trabajo de seguimiento, el informe del GT y la Declaratoria de AVGM deben acompañar las acciones recomendadas con indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, que sean lo suficientemente concretos, específicos, significativos, medibles de forma objetiva, y alcanzables (verificables con fuentes).

- 18.** El formato del informe del GT debe ser mucho más ejecutivo para que pueda realmente servir como instrumento de trabajo. Para ello, se propone dejar: los aspectos metodológicos y teóricos en un anexo; presentar en una misma sección, para cada punto a tratar, el análisis, las conclusiones y las propuestas. Al final del documento se debería presentar una tabla con las medidas propuestas, con los respectivos indicadores y sus fuentes de verificación.

Declaratoria de la AVGM

- 19.** Para responder a la problemática del plazo intermedio de oportunidad de seis meses, en la práctica difícilmente alcanzable y politizado:
- o bien alargar el plazo de forma que permita cumplir con las medidas propuestas;
 - o bien mantener el plazo de seis meses, pero dedicarlo al cumplimiento de medidas que sean urgentes y alcanzables a corto plazo;
 - o bien suprimirlo y por lo tanto valorar la procedencia o improcedencia de la Declaratoria inmediatamente después del informe del GT, valorando en el marco del seguimiento el cumplimiento de las medidas por la entidad federativa para levantar la Alerta.
- 20.** Con la finalidad de evitar una valoración subjetiva, conviene establecer criterios de evaluación claros y objetivos del cumplimiento de las acciones implementadas por las entidades federativas sobre los cuales se puede basar la SEGOB para decidir si se declara procedente o no la Alerta.

Seguimiento de la AVGM

- 21.** El procedimiento en todas sus fases debe ser regulado, definiendo las responsabilidades, los plazos y las metodologías que rigen cada una de estas. En particular, con base en las experiencias desarrolladas hasta la fecha, es necesario establecer las modalidades, las metodologías y los plazos del seguimiento que se dará a la AVGM o si la Alerta ha sido declarada improcedente.
- 22.** El proceso de seguimiento será mucho más eficaz si se define con la entidad federativa de la que se trate un programa de trabajo, con base en un formato común, sin demora después de la notificación de la Declaratoria de alerta, con el apoyo técnico del INMUJERES y otras instituciones u organizaciones de la sociedad civil que se consideren oportunas. En ese plan de trabajo conviene hacer énfasis en el trabajo que se llevará a cabo con los diferentes municipios.
- 23.** Es menester ofrecer a las entidades federativas un acompañamiento técnico a lo largo del seguimiento para favorecer el cumplimiento de las medidas. En ello, la coordinación del trabajo con las instituciones federales especializadas es fundamental.
- 24.** El seguimiento no responde a las mismas exigencias de la investigación diagnóstica que inicia el procedimiento. Por eso, el GIM, a cargo de dar seguimiento a la Alerta, debería tener una composición distinta a la del GT, integrando a personas capacitadas en el diseño, im-

plementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género, que no tienen porque ser académicos/as. También permitiría racionalizar el tiempo de trabajo al estar el GT permanente y el GIM a cargo de equipos distintos.

25. Para mejorar la eficacia de las acciones gubernamentales, se podrían proponer metodologías de trabajo que permitirían producir, mediante trabajos interinstitucionales, resultados cuantificables, con objetivos concretos y alcanzables en un corto plazo⁴⁹. Permitiría programar una reunión del GIM para evaluar el cumplimiento de las medidas a los 100 días de la notificación de la Declaratoria, en función de los indicadores de evaluación previamente definidos (véanse infra construcción de indicadores)⁵⁰. El GIM debería también poder realizar visitas in situ de manera periódica para entrevistar a las instituciones involucradas, así como a las organizaciones de la sociedad civil y a los titulares de derechos.
26. En esa reunión del GIM de los 100 días se debería poder decidir de la procedencia de levantar la Alerta o proponer nuevas medidas.

Levantamiento del procedimiento de la AVGM

27. Los procedimientos de la AVGM no pueden quedarse abiertos indefinidamente. Se requiere establecer criterios para cerrar el procedimiento en función de los objetivos asignados para la AVGM.

⁴⁹ Por ejemplo, la metodología de los "resultados rápidos" impulsado por la organización "Rapid Results Institute" (<https://www.rapidresults.org>) ha sido implementada en Chihuahua o en Zacatecas por la Procuraduría General de la República (sobre Chihuahua, véase <http://www.eluniversal.com.mx/observatorio-nacional-ciudadano/pronta-resolucion-de-casos-por-robo-en-la-ciudad-de-chihuahua-un>).

⁵⁰ Para más información sobre la metodología de los resultados a 100 días, o "100 days challenge", referirse a la página del Rapid Results Institute <https://www.rapidresults.org>. Conviene subrayar que la fiscalía de Zacatecas implementó esa metodología con resultados muy positivos.

6. RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS

Las recomendaciones metodológicas formuladas a continuación están enfocadas en el análisis de la solicitud de alerta en lo relativo al periodo de investigación, la formulación de las medidas a proponer a la entidad federativa y su implementación, la construcción de indicadores de evaluación de cada proceso de alerta, así como de impacto del mecanismo como herramienta global.

6.1 METODOLOGÍA PARA ORIENTAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA AVGM Y LOS ANÁLISIS REQUERIDOS

El mecanismo de la AVGM busca impulsar reformas destinadas a generar cambios sociales, institucionales y legales para disminuir la prevalencia de la violencia de género contra las mujeres en un territorio determinado. El mecanismo presenta virtudes que le brinda la potencialidad de ser un instrumento muy válido de cambio social. En primer lugar, su aplicación es contextual: la AVGM está destinada a intervenir en un territorio determinado para responder a un contexto y una dinámica de violencia y unas problemáticas específicas. Por ende, constituiría un error trasplantar de manera automática políticas y buenas prácticas pre-concebidas, sin antes examinar sus condiciones de implementación. En segundo lugar, promueve un trabajo interinstitucional que permite que las reformas buscadas sean más coordinadas, pertinentes y legítimas. En tercer lugar, el mecanismo de la AVGM es un instrumento de política pública. Como tal, debe estar orientado a la obtención de resultados. En cuarto lugar, su funcionamiento puede ser fácilmente adaptado para estimular procesos de monitoreo y corrección de las medidas adoptadas.

La potencialidad de la AVGM como vector de cambios sociales (aunque sean de alcance territorial y temporal limitados) depende, en parte, de su capacidad para planificar su intervención en vista a obtener resultados. Eso es válido tanto a nivel global, cuando se habla de la AVGM como mecanismo único, como en los procedimientos de AVGM abiertos en las entidades federativas. Ambos requieren procesos de planificación de su intervención. A nivel global, la planificación estratégica permitirá proceder luego a una evaluación de impacto. Es a partir de la definición de los resultados a conseguir que se podrá evaluar el alcance de la intervención.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

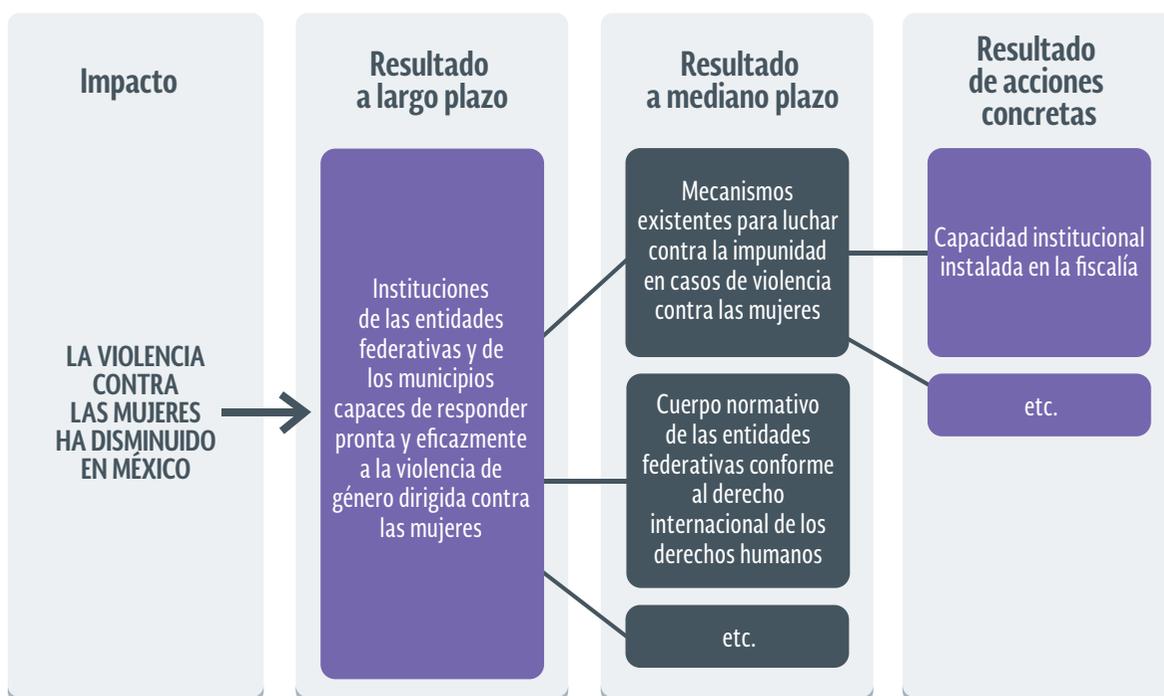
¿Qué significa una planeación estratégica?



La planificación estratégica del mecanismo de AVGM debe partir de una reflexión sobre su naturaleza para definir sus resultados estratégicos y sus líneas de acción. Partir del objetivo global permite orientar el proceso estratégico siempre teniendo presente la meta última. Consiste en partir del final del camino para examinar los pasos necesarios para llegar a esa meta y cómo llevarlos a cabo. ¿Qué se quiere conseguir / qué se quiere cambiar? ¿Cómo se puede conseguir / cómo se pueden lograr los cambios que se quieren? En relación con la AVGM, conviene partir de su naturaleza, puesto que de esa definición depende su objetivo último o los resultados que puede alcanzar. ¿Qué es la AVGM? ¿Para qué sirve?

El siguiente paso consiste en identificar los objetivos/cambios/resultados estratégicos de la AVGM, considerada de manera global: ¿Qué se quiere conseguir mediante el accionar de la AVGM? Se pueden definir objetivos a largo y mediano plazo. Por ejemplo:

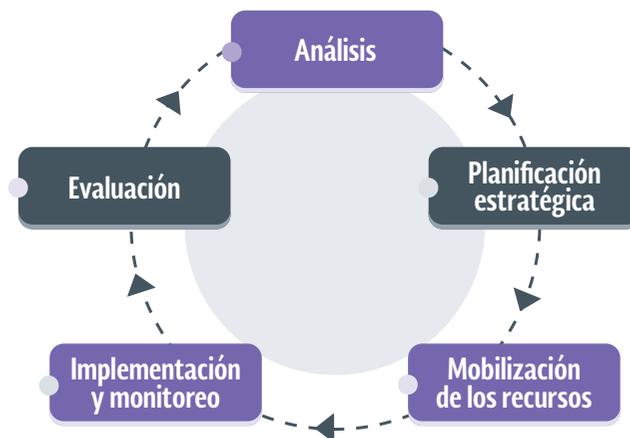
DEFINICIÓN DE OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA



Luego, se pueden identificar líneas estratégicas y, finalmente, actividades. En cada paso, es necesario establecer indicadores de resultados: ¿Cómo medir los resultados obtenidos?

En la definición de esos pasos estratégicos es esencial que parta fundamentalmente de procesos analíticos adecuados para orientar, diseñar, monitorear, evaluar y eventualmente corregir las líneas de acción establecidos. Eso es de particular importancia tomando en cuenta que los procesos de cambios sociales no son lineales y dependen de muchos factores endógenos y exógenos a la institución.

PROCESO DE ANÁLISIS



Allí se presentan inconvenientes importantes: las dinámicas, los contextos y los actores de la violencia son altamente cambiantes y complejos; el cambio social es complejo a medir; los datos cuantitativos pueden llevar a interpretaciones erróneas (por ejemplo, el número de casos de feminicidios bajo investigación en la fiscalía puede indicar dos cosas opuestas: 1. el aumento del fenómeno criminal; 2. una fortaleza de las capacidades de los/as fiscales).

En esas condiciones, ¿cómo llevar a cabo ejercicios analíticos y programáticos adecuados? La teoría del cambio ofrece un camino para ello⁵¹. De manera sucinta y simplificada, se puede explicar de la manera siguiente.

La teoría del cambio es un sistema dinámico de planificación basado en procesos analíticos detallados que permiten aprehender cómo y por qué un cambio puede intervenir en un contexto determinado, y explicitar las hipótesis y las condiciones de los cambios que se buscan obtener. Es de particular utilidad cuando el cambio no es el resultado lineal de una intervención, sino que resulta de procesos sociales complejos que dependen de muchos factores.

El proceso de reflexión para diseñar la intervención parte del cambio buscado por la intervención. En ese sentido, invierte el proceso reflexivo: no proyecta las actividades en términos de resultados (ej. redactar un protocolo de investigación para obtener mejores investigaciones por parte de la fiscalía), sino que inicia desde el cambio que se quiere alcanzar (ej. investigaciones idóneas de los feminicidios por la fiscalía) para determinar los pasos necesarios (ej. mejor coordinación interinstitucional en la investigación, formación de los/as fiscales, etc.) y las precondiciones que se requieren para obtener tales resultados.

Ese proceso requiere desarrollar análisis detallados que incluyen un estudio del contexto (social, cultural, político, económico, temporal, legal, etc.), de los actores (estatales o no estatales) involucrados, de las dinámicas de la violencia, una comprensión de las causas y de los efectos de esa violencia, así como de los procesos de cambios sociales.

PROCESO DE REFLEXIÓN

Lógica del análisis: ¿Qué resultados/cambios queremos alcanzar?

Objetivo del análisis: entender cómo, por qué, bajo qué condiciones y en qué circunstancias esos resultados / cambios ocurren para definir la intervención.

Contenido del análisis: ¿Qué necesito saber para entender los cambios y para definir mi intervención?

- Contexto histórico, social, económico, político, legal, etc.
- Análisis de la situación, de la problemática, de las relaciones causales entre los fenómenos y de las consecuencias
- Actores: ¿Quiénes son los actores que intervienen (sociales, institucionales, políticos, etc.)? ¿Quiénes son los actores de cambio? ¿Por qué? ¿Quiénes apoyan el cambio? ¿Por qué? ¿Quiénes son los actores que resisten al cambio? ¿Por qué?
- ¿Qué factores intervienen en el cambio (oportunidades / obstáculos)? ¿Por qué?
¿Bajo qué condiciones?
- Supuestos y riesgo: ¿De qué depende que los cambios ocurran? ¿Cuáles son los riesgos? ¿Por qué?

⁵¹ Para más detalles sobre la teoría del cambio, véase en particular http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf

A partir de esa reflexión, se identifican varias posibles rutas de intervención. Conviene en ese momento escoger la ruta estratégica de la intervención, estableciendo resultados e indicadores de resultados a partir de la capacidad institucional, temporal, técnica, etc. de la institución. Explicitar el proceso reflexivo facilita su evaluación posterior y eventuales cambios.

Ese proceso es dinámico e invita a evaluar periódicamente los resultados obtenidos, reexaminando la situación, las precondiciones y las hipótesis en las cuales se desenvuelve la intervención con el fin de adaptarla a nuevos desarrollos (o nuevos niveles de conocimiento).

Esa metodología podría servir de base para el proceso analítico de los GT y el seguimiento que se brinda a los procedimientos.

6.2 HERRAMIENTA PARA FACILITAR LA FORMULACIÓN DE MEDIDAS

Para garantizar la eficacia de las medidas, y como trabajo metodológico preliminar, se debería aprovechar la experiencia acumulada para identificar situaciones recurrentes en las solicitudes de los procesos de alerta pasadas, asociar a esos hechos medidas que han funcionado en la práctica y poder proponerlas en los futuros procesos de Alerta (ej: cuando hay muchos casos archivados, sin resolver etc.: creación de unidades de análisis y contexto, y revisión de carpetas; cuando existe un problema de datos y órdenes de protección: BANAVIM según el prototipo a realizar a partir de la experiencia VioGen conocida en el marco de la visita de estudio a España).

De esa manera se podría llegar a tener un bloque de medidas estándar, que se propongan siempre que sea pertinente (y no de forma automática) y sin perjuicio de que se propongan otras medidas en función de los hechos concretos de la solicitud y que no hayan sido considerados en ese bloque estándar.

6.3 CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES PARA EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

Los indicadores de análisis son fundamentales para llevar a cabo una evaluación. Tienen como objetivo medir cuantitativa y cualitativamente elementos concretos de calidad, resultado y el impacto de una medida, un servicio, un proyecto, etc.

Cada medida propuesta por el GT debería señalar indicadores de proceso y calidad, y de resultados, e identificar claramente su objetivo o resultado, así como sus fuentes de verificación.

Los indicadores de calidad miden los procesos, productos y servicios para asegurar la satisfacción de los usuarios/as de un servicio, o de los beneficiarios de un proyecto o de una medida. *Los indicadores de resultado* miden el efecto a corto y mediano plazo del servicio y permiten comprobar si se han alcanzado los objetivos del mismo, a diferencia de *los indicadores de impacto* que miden el efecto del servicio, proyecto o medida a largo plazo como consecuencia de su implementación.

Los indicadores pueden ser⁵²:

- **cuantitativos:** estadísticas, que también pueden facilitar una evaluación cualitativa al medir la magnitud de un acontecimiento, por ejemplo, el número o proporción de víctimas de violencia que interponen una denuncia, o el número de funcionarios/as capacitados/as en derechos de las mujeres;
- **cualitativos:** información articulada de forma descriptiva o categórica, como por ejemplo la proporción de mujeres víctimas de violencia que indican no denunciar por miedo o falta de confianza en las instituciones, etc.;
- **objetivos:** hechos, sucesos que pueden observarse o verificarse directamente, por ejemplo, la tasa de feminicidios (ejemplo anterior de los indicadores cuantitativos)
- **subjetivos:** basados en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas (ejemplo anterior de los indicadores cualitativos).

Para facilitar la evaluación posterior en el momento de declarar y levantar la Alerta se puede atribuir puntos por medida cumplida, 1 si se ha cumplido o 0 si no, dicho de otro modo se debería de poder contestar a la pregunta “¿se ha cumplido con la medida propuesta?” por sí o no. Del mismo modo, para cada medida, se podría atribuir 1 punto por indicador para poder calcular el grado de cumplimiento de la medida aplicando un porcentaje, que podría ser útil para el seguimiento, exclusivamente, a las medidas cuando se ha declarado la Alerta.

Retomando el ejemplo de la Unidad de Análisis y Contexto, el objetivo de la medida es la identificación de dinámicas delictivas y de violencia contra las mujeres para facilitar la investigación.

Los indicadores de proceso (inclusive de calidad) podrían ser, por ejemplo:

INDICADORES DE PROCESO		
OBJETIVO/RESULTADO	INDICADOR	FUENTE DE VERIFICACIÓN
Base legal	Normativa de creación de la Unidad aprobada	Diario Oficial
Personal suficiente asignado	Número y tipo de puestos creados	Convocatoria del proceso de selección
	Número del personal contratado	Resolución del Comité de selección
Personal competente	Perfil del personal contratado (género, formación académica, años de experiencia laboral)	Currículum de los candidatos seleccionados
	Número de personal capacitado y tiempo de capacitación	Constancia del curso de capacitación y listado de asistencia

⁵² OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, Geneva, 2012, disponible en línea http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf

Los indicadores de resultados podrían ser, por ejemplo:

INDICADORES DE RESULTADO		
OBJETIVO/RESULTADO	INDICADOR	FUENTE DE VERIFICACIÓN
Capacidad resolutive de la Unidad	Número de casos sometidos a la Unidad (desagregados por feminicidios, homicidios dolosos y desapariciones de mujeres y niñas)	Informe de actividades de la Unidad y/o registros de la Fiscalía
	Número de informes emitidos por la Unidad. Desagregados por feminicidios, homicidios dolosos y desapariciones de mujeres y niñas. Desagregados por tipo de informe (de contexto, de análisis especial o de recomendaciones)	Informe de actividades de la Unidad
	Proporción de casos sometidos a la Unidad en relación con el total de casos investigados por la Fiscalía	Registros de la Fiscalía
Mejora de la capacidad resolutive de la Fiscalía en casos de feminicidios, homicidios dolosos y desapariciones de mujeres y niñas	Proporción de casos sometidos a la Unidad y resueltos (desagregados por feminicidios, homicidios dolosos y desapariciones de mujeres y niñas)	Registros de la Fiscalía
	Tiempo medio de resolución de de casos sometidos a la Unidad (desagregados por feminicidios homicidios dolosos y desapariciones de mujeres y niñas)	Registros de la Fiscalía

6.4 PLANIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS POR EL GT O DE LA DECLARATORIA

Una vez notificado el informe y/o la Declaratoria de alerta a la entidad federativa, se debería definir un plan de trabajo para implementar las medidas. Para cada medida/acción se definen actividades, y para cada actividad se definen tareas con responsables y plazo de cumplimiento. Esos plazos tienen que ser coherentes con los plazos establecidos para el proceso de la Alerta (por ejemplo, si se mantiene el plazo de oportunidad de seis meses, en el plan de trabajo se tiene que definir plazos para el cumplimiento de las actividades y tareas).

Retomando el ejemplo de la Unidad de análisis y contexto, el plan de trabajo podría tomar la siguiente forma:

PLAN DE TRABAJO UNIDAD DE ANÁLISIS Y CONTEXTO			
ACTIVIDADES	TAREAS	RESPONSABLE	CRONOGRAMA
Creación de una base legal para constituir la Unidad	Elaborar una propuesta de acuerdo	–	–
	Aprobar el acuerdo	–	–
Contratación del personal	Redactar una convocatoria	–	–
	Publicar la convocatoria	–	–
	Nombrar a un Comité de selección	–	–
	Analizar las candidaturas en el marco de una reunión del Comité de selección	–	–
	Publicar la resolución del Comité	–	–
Capacitación del personal	Elaborar directrices/guía interna de trabajo	–	–
	Seleccionar a los capacitadores	–	–
	Impartir el curso. Evaluar el conocimiento tras la capacitación.	–	–
Instalación del personal en una oficina	Adjudicar una oficina	–	–
	Proveer la oficina con material	–	–

6.5 CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES PARA EVALUAR EL IMPACTO DEL MECANISMO DE LA AVGM

Para conocer el impacto del mecanismo, y como parte de la planeación estratégica del mecanismo de AVGM, es necesario definir indicadores de análisis específicos para este fin, que trasciendan cada proceso de Alerta, y que se apliquen a nivel de las entidades federativas y de los municipios con Alerta.

Requiere elaborar una línea de base aplicando esos indicadores y de ese modo contar con los datos anteriores al proceso de alerta como datos de referencia.

Para ser comparables entre sí, así como entre municipios dentro de una misma entidad federativa y entre entidades federativas, los indicadores tienen que expresarse en tasas.

Tienen que proporcionar una visión integral de la situación de violencia contra la mujer abarcando tanto datos judiciales como de seguridad y del sector salud, y desagregar el dato por sexo mujer cuando no es un dato que por definición informa sobre violencia de género (por ejemplo, por definición el feminicidio aplica a mujeres, a diferencia de los delitos sexuales). Por ejemplo, en el sector de seguridad se podría analizar la proporción de llamadas de emergencia categorizadas como “por violencia de género”⁵³, se puede incluso desagregar por zona de riesgo a través de la geo-referenciación, o también la proporción de intervención llevadas a cabo por las unidades de género de la policía municipal. En el sector salud se podría analizar la proporción de atenciones médicas proporcionadas por los servicios especiales de atención a víctimas. En el sector judicial se podría analizar la proporción de denuncias interpuestas, investigaciones llevadas a cabo y sentencias para los delitos de feminicidio, homicidios dolosos, lesiones, desapariciones de mujeres, trata de personas, las defunciones femeninas con presunción de homicidios⁵⁴ (teniendo en mente para su análisis que un crecimiento de la tasa no debe ser interpretado necesariamente como un crecimiento de la violencia dado que acciones de empoderamiento o mejora del acceso a la justicia puede producir ese crecimiento en las tasas).

Para facilitar el análisis de los datos, se pueden registrar los datos en un archivo Excel integrando los modos de cálculo.

⁵³ Véase Centro Nacional de información *delictiva y de emergencias con perspectiva de género*, SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con corte con al 31 de diciembre de 2017.

⁵⁴ Véase el estudio de SEGOB, INMUJERES y ONU Mujeres *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*, actualizado en el 2017.

7. ANEXOS

7.1 EXTRACTOS PERTINENTES DEL DOCUMENTO METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN

Objetivos de la consultoría

El mecanismo de AVGM constituye una de las herramientas de la política pública desarrollada por el Estado mexicano para luchar contra la violencia de género. Como tal, responde a un objetivo general, *prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*⁵⁵. El Reglamento de aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) añade que el mecanismo “tendrá como finalidad detenerla y erradicarla [la violencia feminicida], a través de acciones gubernamentales de emergencia, conducidas por la Secretaría de Gobernación en el ámbito federal y en coordinación con las entidades federativas y los municipios”⁵⁶, y específico: “garantizar la seguridad de [las mujeres], el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos”⁵⁷.

Una política pública está destinada a ofrecer soluciones duraderas a problemas específicos previamente analizados. La medición de su impacto dependerá entonces de la adecuación de su objetivo estratégico a los marcos institucionales y funcionales escogidos, así como del entendimiento y eventual mitigación de los factores multicausales que intervienen en el alcance de sus resultados. Esa adecuación está sujeta a la idoneidad del proceso de planeación.

Evaluar el impacto requiere una definición de los objetivos a alcanzar e instrumentos de medición a partir del establecimiento de líneas de base. En la medida que no existan o no estén evidentes, la realización de una evaluación de impacto es ilusoria. Por ello, la presente evaluación se concentrará en el funcionamiento del mecanismo de AVGM desde un enfoque prospectivo, con el fin de ofrecer propuestas metodológicas prácticas de mejora.

⁵⁵ El Artículo 1 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define el objetivo de la Ley como: “establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁵⁶ Artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 1 febrero 2007.

⁵⁷ Artículo 30 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

El mecanismo de AVGM ha sido diagnosticado de manera detallada tanto por la CONAVIM como por la CNDH y ya existen propuestas para reformar el Reglamento de aplicación. La presente evaluación no pretende repetir esos ejercicios. Tiene el propósito de:

1. Realizar una evaluación del funcionamiento del mecanismo de AVGM;
2. Brindar a la CONAVIM y al INMUJERES recomendaciones metodológicas específicas destinadas a mejorar el funcionamiento del mecanismo AVGM.
3. Proporcionar una(s) herramienta(s) que permita(n) llevar a cabo una evaluación de resultados e impacto del mecanismo AVGM.

Dichas recomendaciones e instrumentos serán trabajados conjuntamente con el INMUJERES y la CONAVIM.

Productos de la consultoría

Dos productos son esperados de la consultoría:

- (1) Una evaluación del funcionamiento actual del mecanismo de AVGM en sus diferentes fases;
- (2) Unas propuestas metodológicas para mejorar el funcionamiento y la efectividad del mecanismo de AVGM, en particular metodologías de análisis y de formulación de resultados, así como indicadores de medición de resultados e impacto.

Metodología de la evaluación

A la fecha, los alcances y el impacto del mecanismo de AVGM no son muy evidentes, a pesar de los esfuerzos desplegados. En efecto, aunque es un mecanismo emergente, ninguna de las alertas declaradas ha podido ser levantada. Las dificultades encontradas no se deben a un desconocimiento de los derechos de las mujeres víctimas de violencia por parte de las autoridades, ni tampoco a una ausencia de mandatos legales de actuación institucional. La misión exploratoria llevada a cabo por las expertas del 6 al 9 de febrero de 2018⁵⁸ y una lectura de la documentación inicial disponible (legislación, diagnósticos antes mencionados, informe y dictamen de la Declaratoria de Tlaxcala, informe de Sinaloa) permiten adelantar que los obstáculos son de índole estratégico y metodológico. La evaluación buscará elucidarlos.

⁵⁸ Durante la misión, las expertas mantuvieron reuniones con el INMUJERES, la CONAVIM, la CNDH, cuatro entidades federativas (Colima, Puebla, Zacatecas y Guanajuato), representantes de organizaciones de la sociedad civil (Justicia Pro-Persona y Justicia y Derechos Humanos) y dos académicos que integraron grupos de trabajo en el marco de los procedimientos de alerta.

Enfoques de la evaluación

Enfoque prospectivo

Las evaluaciones hacen preguntas simples: ¿Cuáles son los resultados del trabajo? ¿Cuál es la contribución del mecanismo a esos resultados? ¿Qué funciona, qué no funciona? ¿Por qué? ¿Qué puede ser mejorado o cambiado? Ofrecen a las instituciones involucradas la oportunidad de mejorar su manera de operar.

La evaluación del funcionamiento del mecanismo de AVGM tendrá un objetivo prospectivo y recopilará información para su aplicación futura. Estará orientada a:

- (1) Identificar resultados concretos y retos del funcionamiento del mecanismo, prácticas prometedoras y lecciones aprendidas; y
- (1) Formular recomendaciones prácticas aplicables al mecanismo.

Enfoque de política pública

El AVGM se inscribe en un marco de política pública generando un mandato legal vinculante para atender los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género. Este marco normativo abre una oportunidad para la articulación de la actuación institucional y la definición de metas y resultados concretos para materializar los derechos. La LGAMVLV es de obligatorio cumplimiento y señala un camino programático de las acciones de los poderes estatales.

La finalidad central de un marco de política pública debe ser un abordaje técnico a problemas detectados. Combinando el pensamiento estratégico con la acción institucional, un sistema de administración por políticas públicas debe lograr una gestión orientada a lograr objetivos y resultados medibles y alcanzables, en ámbitos específicos.

Mediante un proceso de planificación, guiado estratégicamente por las definiciones de política, se busca lograr una definición institucional del problema que debe ser encarado. En ese caso, será necesario analizar cómo se ha definido el problema de la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia, puesto que las respuestas al problema variarán de acuerdo a cómo este se ha definido. A su vez, la implementación de las medidas definidas debe contemplar el proceso de diseño, ejecución, monitoreo, evaluación y corrección. Finalmente, las medidas deben ofrecer soluciones duraderas dirigidas a las mujeres víctimas.

Enfoque de derechos humanos y de género

La evaluación se guiará por un enfoque de derechos humanos y un enfoque de género.

Se entiende por **enfoque de derechos humanos**, no solo la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, sino también el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes que implican obligaciones por parte del Estado.

Mediante el *enfoque de género* se considerarán las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan, cuestiones que determinan discriminaciones y diferentes posibilidades de acceso al ejercicio de derechos, y por tanto, repercuten en el proceso de desarrollo de la sociedad.

El enfoque de derechos humanos brindará un marco de referencia normativo claro y mecanismos de actuación que buscan la participación activa de los titulares de derechos. El enfoque de género permitirá tener en cuenta la especificidad de la situación de las mujeres en su relación con los hombres, y en especial la situación de vulnerabilidad agravada que pueden sufrir, por motivo de discriminación, cuando son víctimas de violencia, con el objetivo de brindarles una atención diferencial que facilite la identificación de sus necesidades y el reconocimiento de sus derechos específicos.

Enfoque contextual

El mecanismo de AVGM es una herramienta de carácter nacional, pero de aplicación en las entidades federativas. Por ello, la especificidad del contexto de cada entidad federativa (superficie, demografía, niveles de pobreza, desarrollo urbano/ruralismo, características culturales, etc.), así como la autonomía constitucional de los municipios y de las entidades federativas serán tomados en cuenta en el análisis. En particular, la presencia de pueblos e instituciones indígenas en los estados estudiados será tomada en cuenta tanto en el análisis como en las propuestas.

Criterios para la evaluación del funcionamiento del mecanismo

Partiendo de los diagnósticos ya realizados por la CONAVIM y la CNDH, la evaluación buscará responder a preguntas relativas tanto a la definición, los objetivos y alcances de la intervención como al funcionamiento concreto del mecanismo en las diferentes fases de su procedimiento.

Análisis sistemático y comprehensivo del mecanismo

La evaluación considerará el mecanismo desde una perspectiva comprehensiva y sistemática. Tiene dos implicaciones:

1. Conlleva a considerar el mecanismo de AVGM como un mecanismo único (con sus objetivos estratégicos y resultados), destinado a aplicarse en las diferentes entidades donde se requiere. Elude así un análisis fragmentado del mecanismo, que llevaría a considerarlo como la suma de sus aplicaciones a casos particulares en las entidades federativas. Es evidente que el mecanismo de AVGM está destinado a aplicarse a realidades y contextos particulares. No obstante, dichas intervenciones contextuales deben partir de la misma estrategia de intervención, los mismos objetivos generales, así como de la definición del alcance de las intervenciones y de procedimientos similares.
2. Significa analizar el mecanismo de AVGM como un sistema, es decir un conjunto ordenado de normas y procedimientos interdependientes. Para ello, las diferentes etapas del procedimiento serán analizadas separadamente pero como elementos de un mecanismo global.

El estudio de casos permitirá dar un seguimiento minucioso, paso por paso, a algunos ejemplos de aplicación de la AVGM. Se procurará escoger casos emblemáticos en función de criterios previamente definidos y que ponen de manifiesto tanto buenas como malas prácticas (grado de implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del Grupo de Trabajo, ausencia de Declaratoria de alerta, solicitudes múltiples de alerta, buenas prácticas identificadas, malas prácticas identificadas, etc.).

Los criterios de evaluación

El análisis del objetivo/propósito del mecanismo, así como de su pertinencia como mecanismo de lucha contra la violencia de género constituye el punto de partida de la evaluación. Entender la razón de ser del mecanismo, así como su proceso de planeación es un requisito para estudiarlo luego bajo los criterios de 1) eficacia; 2) eficiencia; y 3) sostenibilidad.

1. Objetivos, proceso de planeación y pertinencia. El mecanismo de AVGM tiene una naturaleza ambigua. Concebido como un mecanismo emergente, destinado a responder a situaciones de particular gravedad, busca no obstante alcanzar cambios sociales estructurales mediante intervenciones institucionales de corto, mediano y largo plazos, propios de políticas públicas de más amplio alcance. Además, su intervención ocurre en contextos políticos, institucionales y sociales altamente complejos y dinámicos. Bajo ese criterio, se examinará:

- **El propósito y la naturaleza del mecanismo de AVGM** dentro del marco de las políticas públicas existentes para luchar contra la violencia hacia las mujeres.
- **El proceso de análisis y planeación de la intervención.** El mecanismo de AVGM es una herramienta de la política pública. Como tal, debe ofrecer un abordaje técnico destinado a enfrentar o transformar un problema debidamente identificado. Esta respuesta tiene que inscribirse en un proceso de formulación sistemática y lógica de la estrategia de intervención a dos niveles: (1) a nivel global que determine el accionar del mecanismo, y (2) al momento de intervenir en un caso específico. El proceso de planeación del mecanismo de AVGM (tanto a nivel global como a nivel específico cuando responde a cada solicitud) requiere de un entendimiento de las relaciones causa-efecto de la violencia (por qué la violencia ocurre) y de la identificación de los factores de riesgo que intervienen. La evaluación analizará dos aspectos del proceso de planeación del mecanismo: (1) la etapa del análisis y 2) el proceso mismo de planeación.

2. Eficacia. Con el fin de proponer documentos metodológicos apropiados, el análisis de la eficacia se concentrará sobre:

- **Las definiciones estratégicas de las intervenciones.** Se determinará, en particular, si las modalidades de intervención previstas fueron estrategias adecuadas para el logro de los resultados buscados.
- **Los resultados obtenidos.** Se evaluará el grado de cumplimiento de los principales resultados y efectos previstos, tanto directos como indirectos, esperados o no.

- **Los elementos necesarios para obtener los resultados esperados.** Se analizará cuáles factores intervinieron (positiva o negativamente) para alcanzar los resultados esperados.
3. **Eficiencia.** La evaluación examinará: 1) la adecuación de los recursos internos y externos para gestionar las diferentes etapas del procedimiento de AVGM; y 2) la relación entre las medidas propuestas mediante el procedimiento de AVGM y los recursos disponibles en las entidades federadas involucradas.
 4. **Sostenibilidad.** Una pregunta esencial es: ¿cuándo se puede considerar terminada la alerta (o el procedimiento)? Hasta la fecha, todos los procedimientos abiertos (con o sin Declaratoria de alerta) son objetos de seguimiento por parte de INMUJERES y de la CONAVIM. Se juntan dos consideraciones interdependientes que serán objeto de análisis:
 - ¿A partir de qué momento y en qué condiciones se puede levantar el procedimiento de seguimiento (con o sin Declaratoria de AVGM)?
 - Conlleva a preguntar: ¿cuáles son los resultados esperados mediante la AVGM? ¿cómo se miden esos resultados?

Las preguntas principales que guiarán la recolección de datos y el análisis de los diferentes aspectos descritos del mecanismo de AVGM son identificadas en el cuadro siguiente:

CUESTIONARIO

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

PREGUNTAS ORIENTATIVAS

Objetivo, proceso de planeación y pertinencia

- ¿Cuál es el objetivo/propósito del mecanismo de AVGM?
- ¿Cuál es la naturaleza del mecanismo?
- ¿A qué responde en la práctica? ¿Sobre qué situaciones interviene?
- ¿Cómo se refleja en la práctica la naturaleza “emergente” del mecanismo de AVGM?
- ¿Cómo se relaciona el mecanismo con las políticas públicas de lucha contra la violencia de género (al nivel de la Federación y de las entidades federativas donde se aplica)?
- ¿Cómo se relaciona con otros mecanismos o normas destinadas a luchar contra la violencia de género?
- ¿Es adecuado el mecanismo para enfrentar la situación de violencia contra las mujeres en México?
- ¿Qué relevancia tiene para un estado estar bajo AVGM frente a estados que no lo están o dónde se decidió no declarar la AVGM?
- ¿Cómo han sido planeadas las intervenciones del mecanismo de AVGM?
- ¿Qué metodología ha sido utilizada para realizar el análisis necesario a la planeación?

Eficacia

- ¿Los procedimientos actuales del mecanismo tales como fueron establecidos en el Reglamento modificado en el 2014 son adecuados para garantizar la eficacia del mecanismo?
- ¿Son adecuados los requisitos para presentar una solicitud?
- ¿Son adecuados los análisis contextuales realizados por el mecanismo?
- ¿Son adecuadas las propuestas formuladas para responder al objeto de la solicitud?
- ¿Han sido priorizadas las acciones?
- ¿En qué medidas los titulares de derechos han sido involucrados en el mecanismo (desde la solicitud hasta las medidas de seguimiento aplicadas)?
- ¿Cuál ha sido el rol de la sociedad civil en el mecanismo? ¿Cuál debería ser su rol?
- ¿Cómo han sido involucradas las diferentes áreas de los estados en la puesta en marcha de las medidas recomendadas?
- ¿Cómo se integran las propuestas del mecanismo en las políticas públicas existentes?
- ¿Cuáles son los factores necesarios para obtener los resultados buscados?
- ¿Son adecuados los procedimientos de seguimiento en las diferentes etapas del mecanismo?
- ¿Cuáles fueron las metodologías utilizadas para dar seguimiento a las propuestas?
- ¿Qué mecanismos existen para asegurar el cumplimiento por parte de las autoridades competentes de las medidas propuestas (a nivel global y de las entidades federativas)?
- ¿Qué ha pasado en las entidades federativas donde no se declararon las alertas?

Eficiencia

- ¿Los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros han sido adecuados para garantizar la eficiencia del mecanismo?
- ¿Las conclusiones y propuestas del Grupo de Trabajo (GT) toman en cuenta las capacidades (institucionales, humanas y presupuestales) en los lugares donde están destinadas a aplicarse?

Sostenibilidad

- ¿Cuándo se puede levantar una alerta? ¿Cuáles son las condiciones que deberían presentarse para levantar una alerta?
- ¿Cuáles son los resultados de la AVGM a alcanzar para levantar una alerta?
- ¿Cómo se miden los resultados de la AVGM?
- ¿Cuáles son los indicadores (cuantitativos y cualitativos) necesarios e idóneos para evaluar los resultados del mecanismo?
- ¿Qué otros factores deberían ser tomados en cuenta para levantar una AVGM?

Métodos para la recolección de la información

La metodología para recolectar la información se basará en:

- (1) Una revisión de los documentos producidos por el mecanismo:** Se deberán poner a disposición de las consultoras el conjunto de los documentos producidos por el mecanismo (documentos de planeación, solicitudes, informes de los grupos de trabajo, dictámenes de las Declaratorias de alerta, informes de seguimiento, etc.). Dado el volumen significativo de esos escritos y las limitaciones de tiempo, la revisión versará sobre:
 - a. documentos relativos a los casos examinados (ver punto 2.)
 - b. información relativa a lecciones aprendidas (ej: Veracruz por caso de agravio comparado y por ineffectividad del mecanismo por falta de voluntad política, Coahuila por la poca relevancia de las propuestas del Grupo de Trabajo, Chiapas por ausencia de un enfoque intercultural en las propuestas, Puebla por multitud de solicitudes, Zacatecas por instrumentalización política y mediática)
 - c. documentos relativos a situaciones específicas de interés (Tlaxcala, Guanajuato por ausencia de Declaratoria de alerta, Colima por las estrategias de priorización y de implementación propuestas).

- (2) Estudios de casos:** Permitirá evaluar el mecanismo en contextos concretos.
 - a. **Dos estudios de casos con visitas al estado implicado.** Durante las visitas a las entidades federativas objeto del procedimiento de alerta, se conducirá una serie de entrevistas semi-estructuradas a entidades o instituciones implicadas (como actoras o beneficiarias) en el mecanismo. Los estados visitados serán el Estado de México y Guanajuato.
 - b. Dos estudios de casos sin visitas al estado, enfocados en aspectos procedimentales. El estudio se basará en la revisión documental y la realización de entrevistas a algunas personas clave (por teléfono o por Skype).
 - c. Dos estudios de casos sin visitas enfocados en la metodología aplicada para su implementación. El estudio se basará en la revisión documental y la realización de entrevistas a algunas personas clave (por teléfono o por Skype).
 - d. Dos estudios de casos sin visitas al estado enfocados en un contexto de implementación específico. El estudio se basará en la revisión documental y la realización de entrevistas a algunas personas claves (por teléfono o por Skype).

La selección de los casos se hará en coordinación con el INMUJERES y la CONAVIM, y responderá a los criterios siguientes:

- Para los casos con visitas a las entidades federativas
 - Casos sometidos a AVGM
 - Casos donde se haya identificado buenas prácticas. Por ejemplo, se podría considerar:
 - el Estado de México (colaboración con sociedad civil, grupo de trabajo, plan de trabajo, lineamientos, indicadores de seguimiento; primera alerta, antiguo procedimiento),
 - y Jalisco (alerta solicitada por el propio estado, indicadores de evaluación)

- Para los casos sin visitas a las entidades federativas
 - Atendiendo al procedimiento: dos casos donde no hubo Declaratoria de AVGM (ej: Tlaxcala, Guanajuato) y uno de solicitudes múltiples (ej: Puebla).
 - Atendiendo a aspectos de su implementación: un caso de contexto particular de implementación (ej: presencia de pueblos indígenas, Chiapas), un caso de ajustes metodológicos (ej: Colima) y un caso de instrumentalización política y/o mediática (ej: Zacatecas o Veracruz)

A partir de las propuestas del INMUJERES y la CONAVIM, los estados escogidos para los diferentes estudios de casos son los siguientes:

SELECCIÓN DE ESTADOS

ESTADOS VISITADOS	ESTADOS PARA ASPECTOS PROCEDIMENTALES	ESTADOS PARA ASPECTOS METODOLÓGICOS	ESTADOS PARA ASPECTOS CONTEXTUALES	DOCUMENTOS ESPECIALES
Estado de México	Colima	Tabasco	Veracruz	Jalisco
Guanajuato	Puebla	Zacatecas	Chiapas	Tlaxcala
				Coahuila
				Sonora

(3) Entrevistas semi-estructuradas a interlocutores o interlocutoras implicadas o interesadas en el mecanismo o en las políticas públicas de lucha contra la violencia de género, así como a representantes de entidades externas que pueden brindar elementos de reflexión sobre su funcionamiento. Dichas entrevistas se basarán en las preguntas identificadas arriba. Tendrán lugar durante los desplazamientos a Ciudad de México, a las entidades federativas o por teléfono (o Skype). Se buscará entrevistar entre otros a OACNUDH, ONU Mujeres, organizaciones de la sociedad civil. Las personas entrevistadas lo serán con base en su consentimiento previo e informado. Las entrevistas deberán ser conducidas de manera confidencial, con el fin de garantizar la libertad de expresión y franqueza de las personas, en espacios adecuados que ofrezcan condiciones de privacidad.

Métodos para el análisis de los datos

El conjunto de los métodos utilizados para recoger los datos (estudios de casos, revisión documental, entrevistas a nivel central y en las entidades federadas) permite analizar dichos datos realizando:

- 1) una triangulación de los datos obtenidos de diferentes fuentes;
- 2) una comparación de los casos objeto de estudio específico con la información general;
- 3) un análisis contextual de la información recibida.

Métodos para la validación y presentación de los productos

El documento final de la consultoría (evaluación y propuestas metodológicas) será destinado a las instituciones rectoras del mecanismo de alerta, es decir la Secretaría de Gobernación (a través de la CONAVIM) y el INMUJERES.

Tanto el trabajo de evaluación como la elaboración de las propuestas de instrumentos metodológicos serán conducidos en relación permanente por el INMUJERES y la CONAVIM. Sus conclusiones y recomendaciones serán trabajadas en conjunto con dichas entidades.

En un primer tiempo, las conclusiones y recomendaciones metodológicas preliminares serán trabajadas con el INMUJERES y la CONAVIM en sesiones de trabajo, durante las cuales se intercambiarán puntos de vista sobre las conclusiones de la evaluación, los instrumentos propuestos, su viabilidad y su aplicación al mecanismo. Podrán ser convocadas otras entidades de particular relevancia para los puntos abordados.

Las conclusiones generales serán presentadas en México en una reunión pública que reunirá a los principales actores del mecanismo de AVGM (Secretaría de Gobernación a través de la CONAVIM, el INMUJERES, y la CNDH) y otras instituciones/entidades/personas interesadas (organizaciones de la sociedad civil, académicos, etc.). Representantes de la comunidad internacional también podrán ser convocados: UE (Unión Europea), ONU (ONU Mujeres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

Visitas de estudio

Adicionalmente, se llevará a cabo **una visita de estudio a un país europeo** con el propósito de conocer buenas prácticas inspiradoras para mejorar el funcionamiento del mecanismo. El país escogido deberá haber adoptado una política pública sostenible para responder a una problemática de la violencia contra la mujer en un contexto cultural de machismo arraigado, así como tener una organización político-administrativa de tipo federal o cercano a una organización federal.

Se propone realizar la visita a España y a Finlandia por los siguientes motivos:

España

España tiene implementada una política pública sostenible para responder a una problemática de violencia contra la mujer en un contexto cultural de machismo arraigado. Además, tiene una organización político-administrativa que se aproxima a una organización federal (división en Comunidades autónomas con Gobiernos locales).

Se propone conocer el **Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia de Género (VioGén)** del Ministerio del Interior, creado por ley en 2007, que es un servicio orientado a la víctima, en el que se crea una cultura de gestión del conocimiento con fines preventivos, con el único objetivo de proteger de forma integral a la mujer frente al agresor. Busca establecer una tupida red que permita el seguimiento y protección de forma rápida, integral y efectiva de las mujeres maltratadas, y de sus hijos e hijas, en cualquier parte del territorio español, gracias al conocimiento de la situación real en la que viven las víctimas de violencia de género y la coordinación de las actuaciones desarrolladas por las Administraciones competentes en materia de Violencia de Género, para así poder evitar nuevas agresiones.

Tiene como objetivos:

- Aglutinar a las diferentes instituciones públicas que tienen competencias en materia de violencia de género.
- Integrar toda la información de interés que se estime necesaria
- Hacer predicción del riesgo.
- Atendiendo al nivel de riesgo, realizar seguimiento y protección a las víctimas en todo el territorio nacional.
- Proporcionar a la víctima un “Plan de Seguridad Personalizado” con medidas de autoprotección.
- Efectuar una labor preventiva, emitiendo avisos, alertas y alarmas, a través del “Subsistema de Notificaciones Automatizadas”, cuando se detecte alguna incidencia o acontecimiento que pueda poner en peligro la integridad de la víctima.

Su principal característica es ser una plataforma informática diseñada y desarrollada por el GESI (Gabinete de Estudios de Seguridad Interior) que incorpora herramientas específicas : los formularios de Valoración Policial del Riesgo (VPR) y Valoración Policial de Evolución del Riesgo (VPER) para la predicción del riesgo (fueron revisados recientemente y contemplan indicadores nuevos, teniendo en cuenta los cambios que se han introducido desde que se puso en marcha el Sistema, con el respaldo científico de la Universidad Autónoma de Madrid), la clasificación de niveles de riesgo, y niveles de respuestas correspondientes con por ejemplo un sistema de notificaciones automatizadas en determinadas situaciones (avisos, alertas, alarmas), entre otros.

Según los últimos datos estadísticos publicados en febrero de 2018, en la actualidad hay 54.203 casos abiertos (activos) a nivel nacional, sobre un total de 485.368 casos seguidos.

La implementación del sistema se hace a través de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas que colaboran con el Ministerio del Interior, y lo incluyen en sus estrategias locales de prevención de la violencia hacia las mujeres. Permite una estrecha colaboración entre Fuerzas de Seguridad nacionales y locales.

El Sistema VioGén fue una iniciativa pionera a nivel mundial, y un modelo por el que se han interesado numerosos países.

Por otra parte, se propone aprovechar la visita para conocer el **Programa de Mainstreaming de Género del Instituto Nacional de la Mujer de España**, que tiene como objetivo principal incorporar la transversalidad de género en los diferentes ámbitos de intervención de las políticas públicas, en particular, a través del asesoramiento a los centros directivos de la Administración General del Estado, y a otro tipo de organismos, como por ejemplo redes transnacionales y Comunidades Autónomas.

Finlandia

El Instituto europeo de Género e Igualdad (EIGE) identificó como buena práctica el sistema nacional finlandés de monitoreo de homicidios (FHM), creado en 2002 y gestionado conjuntamente por el Instituto de Criminología y Política Legal de la Universidad de Helsinki, el Consejo de Administración de la Policía Nacional y la Unidad de Investigación de la Escuela de Policía.

Tiene como propósito crear una base de datos para la investigación y la prevención del crimen. Se centra en la víctima. Se basa en los datos de la Policía. Se usa como fuente de calidad y fidedigna para los femicidios en la medida en la que incluye datos como la relación entre la víctima y el agresor, variables demográficas (género, edad, estado civil), las principales características del homicidio cometido, los motivos, los antecedentes del agresor, las señales de alerta (orden de protección, refugio, amenazas).

Se inscribe en el Plan nacional para reducir la violencia contra las mujeres. Es objeto de actualización permanente. Lo utilizan como referencia tanto las instituciones públicas como las organizaciones de la sociedad civil de campo.

El FHM sirvió de base para el desarrollo de un sistema europeo de monitoreo de homicidios con una base de datos conjunta entre Finlandia, Países Bajos y Suecia.

Cronograma de las actividades

La evaluación tendrá lugar entre los meses de febrero y septiembre de 2018 según el calendario siguiente:

CALENDARIO DE ACTIVIDADES							
ACTIVIDAD	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Agosto	Septiembre
Visita preliminar a México							
Presentación de la propuesta metodológica							
Revisión documental							
Visitas de campo a México y dos estados (estudio de casos y entrevistas)			Primera o segunda semana de abril				
Redacción y envío del primer borrador de informe							
Reunión de intercambio sobre los resultados y las recomendaciones metodológicas					Primera o segunda semana de junio		
Envío del documento final de consultoría							
Presentación de los resultados finales de la consultoría							

7.2 LISTA DE LAS PERSONAS/INSTITUCIONES ENTREVISTADAS

TIPO	ESTADO	NOMBRE	APELLIDO	CARGO
Academia	CD MX	Teresa	Ambrosio	UNAM
Academia	CD MX	Carlos Javier	Echarri Cánovas	Colegio de México
Academia	CD MX	Marcela	Lagarde de los Ríos	Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres, Presidenta
Academia	CD MX	Héctor Alberto	Pérez Rivera	Instituto Tecnológico Autónomo de México, académico
Academia	CD MX	Amalia Cruz	Rojo	Instituto Tecnológico Autónomo de México, académica
Academia	Guanajuato	Rosalba	Vázquez Valenzuela	Universidad de Guanajuato
Ejecutivo estatal	Chiapas	María de Jesús	Cisnero	Secretaría de Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres, Secretaria
Ejecutivo estatal	Colima	Mariana	Martínez Flores	Instituto Colimense de las Mujeres, Directora General
Ejecutivo estatal	Colima	Arnoldo	Ochoa González	Secretario General de Gobierno
Ejecutivo estatal	Edo Mex	María Dolores	Aguirre H.	Secretaría Movilidad, Coordinadora de Informática
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Elizabeth	Álvarez García	C5, Subdirectora de Emergencias y Denuncias
Ejecutivo estatal	Edo Mex	José Alberto	Ángeles Pozo	Secretaría de Salud, Supervisor Estatal de Violencia
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Pedro	Basáñez García	Secretaría Movilidad, Director General
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Marisol	Chávez Álvarez	Consejo Estatal de la Mujer y del Bienestar Social, Responsable del Área Jurídica y Administrativa
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Marco Antonio	Cuéllar	C5, Unidad de Análisis y Estadísticas
Ejecutivo estatal	Edo Mex	José Antonio	Damián	Secretaría Seguridad Policía Sub Valle de Toluca
Ejecutivo estatal	Edo Mex	María Luisa	Esquivel Ros	Secretaría de Justicia y DDHH, Asesora
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Alejandro	González Martínez	Secretaría de Justicia y DDHH, Coordinador de Género
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Liliana	Hernández García	Secretaría Movilidad, Asesora Coordinación Estudios y Proyectos
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Aida Fernanda	López	Comisión de Atención a Víctimas del Estado de México, Analista especializada en Género
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Viridiana	Martínez Pérez	Comisión de Atención a Víctimas del Estado de México, Encargada
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Brenda	Mojica Mondragón	Secretaría de Obra Pública, Dirección de Electrificación, Jefa del Departamento de Atención Ciudadana
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Alejandra	Monge González	C5, Subdirector de Capacitación y Difusión
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Rosario	Ortiz López	Secretaría Seguridad Policía Sub Valle de Toluca
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Miguel Ángel	Pichardo	Secretaría Seguridad, Jefe de Servicio de Agrupamiento Metropolitano
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Alejandro	Rey Cisneros	Secretaría de Justicia y DDHH, Secretario
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Melissa E.	Vargas	Consejo Estatal de la Mujer y del Bienestar Social, Vocal
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Carlos Xavier	Velázquez Ayala	Secretaría Movilidad, Asesor Coordinación Estudios y Proyectos
Ejecutivo estatal	Edo Mex	Elizabeth	Ziomara Uriastegui	C5, Coordinadora Operativa

TIPO	ESTADO	NOMBRE	APELLIDO	CARGO
Ejecutivo estatal	Federación	María Marcela	Eternod Aramburú	INMUJERES, Secretaria Ejecutiva, en suplencia de la Presidencia
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Karla Beatriz	Bernal Sánchez	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, Coordinadora de Salud para las Mujeres
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Katherin	Córdova Saucedo	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, Programa de Capacitación a Policías
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Juana	de la Cruz Martínez	Gobierno Estatal, Titular de la Consejería del Gobernador
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Bárbara	Díaz	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, Directora
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Perla Montserrat	Hernández C.	DIF, Directora General
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Edgar Francisco	Hernández E.	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, Coordinadora de Comunicación Social
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Miguel	Márquez Márquez	Gobierno Estatal, Gobernador
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Anabel	Pulido López	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, Directora General
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Emelda Lorena	Ramírez Hernández	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, Coordinadora de Educación para las Mujeres
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Rosa del Carmen	Ramírez Pérez	Instituto para las mujeres Guanajuatenses, Coordinador del Programa Federal
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Alejandra	Rodríguez Rangel	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, Coordinadora de Investigación y Documentación
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Luis Gerardo	Tinoco Guzmán	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, Coordinador de Empoderamiento
Ejecutivo estatal	Guanajuato	Rosa Elda	Villalobos Ugalde	Secretaría de Salud, Programa de Atención a Violencia Sexual y Violencia Familiar
Ejecutivo estatal	Puebla	Gastón	Fomperosa	Secretaría de Infraestructura Movilidad y Transportes.
Ejecutivo estatal	Puebla	Joel David	Gazarri Serrano	Tesorería del Instituto Poblano de las Mujeres, Subdirector
Ejecutivo estatal	Puebla	Claudia	Gray Verboonen	Coordinadora Especializada para la Prevención de Violencia contra Mujeres y Niñas
Ejecutivo estatal	Puebla	Rocío	Vega	Centro Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (CEDA), Coordinadora
Ejecutivo estatal	Tabasco	William Sebastián	Castillo Ulín	Secretaría de Gobierno, Subsecretario de Gobierno
Ejecutivo estatal	Tabasco	Leticia del Carmen	Romero Rodríguez	Instituto Estatal de las Mujeres de Tabasco, Directora General
Ejecutivo estatal	Zacatecas	Fátima	Encina Arroyo	Fiscalía de Delitos contra la Mujer, Fiscal
Ejecutivo estatal	Zacatecas	Francisco José	Murillo Ruiseco	Fiscalía de Zacatecas, Fiscal General de Justicia
Ejecutivo estatal	Zacatecas	Adriana	Rivero González	Titular de la Secretaría de las Mujeres del Estado de Zacatecas
Ejecutivo estatal	Zacatecas	Alejandro	Tello Cristerna	Gobernador
Ejecutivo estatal	Zacatecas	Fabiola Gilda	Torres Rodríguez	Secretaría General de Gobierno
Ejecutivo federal	Federación	Claudia Isela	Alvarado	SEGOB, CONAVIM

TIPO	ESTADO	NOMBRE	APELLIDO	CARGO
Ejecutivo federal	Federación	Pablo Guillermo	Bastida González	INMUJERES, Subdirector de Atención y Seguimiento de Solicitudes de Alerta de Violencia de Género contra Mujeres Región Norte
Ejecutivo federal	Federación	María Guadalupe	Díaz Estrada	INMUJERES, Directora General de Transversalización de la Perspectiva de Género
Ejecutivo federal	Federación	Marta Clara	Ferreya Beltrán	CONAPRED, Directora de Promoción de Cultura y No Discriminación
Ejecutivo federal	Federación	Laura	García Suárez	Enlace de la Dirección de Atención y Seguimiento de Alertas de Género
Ejecutivo federal	Federación	Mirna	Garduño	FEVIMTRA
Ejecutivo federal	Federación	José	Gómez Huerta Suárez	Director de Área de la CONAVIM
Ejecutivo federal	Federación	Gabriel	González García	INMUJERES, Director de Seguimiento del Sistema Nacional de Violencia contra las Mujeres
Ejecutivo federal	Federación	Edna Teresa	Guzmán García	Directora General Adjunta de la CONAVIM
Ejecutivo federal	Federación	Bertha Liliana	Onofre González	Subdirectora de Área de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Ejecutivo federal	Federación	Leonila	Parra Antúnez	INMUJERES, Enlace de Alto Nivel de Responsabilidad
Ejecutivo federal	Federación	José Luis	Peña Colín	INMUJERES, Director de Atención y Seguimiento de Alertas de Género
Ejecutivo federal	Federación	Ángela	Quiroga Quiroga	SEGOB, Comisionada de la CONAVIM
Legislativo estatal	Chihuahua	Blanca	Gámez Gutiérrez	Congreso, Diputada
Organismo independiente	Federación	Elsa	Conde	Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Directora
Organismo independiente	Federación	Erendira	Cruz Villegas	Comisión nacional de los Derechos Humanos, Cuarta Visitadora General
Organismo Internacional	CD MX	Edith	Olivares	Amnistía Internacional
Organización internacional	CD MX	Natalia	Calero Sánchez	ONU Mujeres, Program Management Specialist
Organización internacional	CD MX	Nira	Cárdenas	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OSC	CD MX	Dafne	Cuevas	Directora del Consorcio para el Diálogo Parlamentario y Equidad
OSC	CD MX	Rodolfo Manuel	Domínguez Márquez	Coordinador de Justicia, Derechos Humanos y Género del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio.
OSC	CD MX	María de la Luz	Estrada	Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, Coordinadora Ejecutiva
OSC	CD MX	Nahyeli	Ortiz Quintero	Directora General de Justicia Pro Persona
OSC	CD MX	Ana Yeli	Pérez Garrido	Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, Asesora Jurídica; Justicia Pro Persona, Coordinadora
OSC	Chiapas	Gloria Guadalupe	Flores Ruiz	Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, A.C.
OSC	Guanajuato	Verónica	Cruz Sánchez	Las Libres
OSC	Jalisco	Luis Ignacio	Guzmán García	Consejo Consultivo de Cohesión De Diversidades
OSC	Tabasco	Leonor	Ramírez Bautista	Comité de Derechos Humanos de Tabasco A.C.
OSC	Veracruz	Adriana	Fuentes	Equifonía
OSC	Veracruz	Araceli	Saavedra	Equifonía

TIPO	ESTADO	NOMBRE	APELLIDO	CARGO
Poder judicial estatal	Edo Mex	Dilcyá	García Espinoza de los Monteros	Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género, Fiscal
Poder judicial estatal	Edo Mex	Leticia	López Reyna	Secretaría de Salud, Coordinadora de los Centros de Justicia para las Mujeres
Poder judicial estatal	Edo Mex	Leony Mirel	Ruiz Brindis	Fiscalía General de Justicia, Coordinadora de la Unidad de Análisis y Contexto
Poder judicial estatal	Guanajuato	Sandra Berenice	Medina Herrera	Centro de Justicia para las Mujeres, Coordinadora
Poder judicial estatal	Zacatecas	Armando	Avalos Arrellano	Tribunal Superior de Justicia, Presidente
Poder judicial estatal	Zacatecas	Fátima	Encina Arroyo	Fiscalía de Delitos contra la Mujer, Fiscal
Poder judicial estatal	Zacatecas	Francisco José	Murillo Ruiseco	Fiscalía General de Justicia, Fiscal

México

**Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
INFORME DE EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO**

Junio de 2018 se imprimió en el mes de septiembre de 2018, en los talleres de Impresora y Encuadernadora PROGRESO, S.A. de C.V., San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa, C.P. 09830, Ciudad de México.

El tiraje consta de mil ejemplares
