

# **Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente**

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos  
**Maestría en Derechos Humanos y Paz**



**Análisis de una política pública con perspectiva  
de género: programas de capacitación y  
sensibilización de los funcionarios públicos, en  
materia de la violencia hacia las mujeres en  
Guadalajara en el periodo 2015 - 2018.**

---

**TRABAJO RECEPCIONAL** para obtener el **GRADO** de  
**MAESTRA EN DERECHOS HUMANOS Y PAZ**

Presenta: **SUSANA PRISCILA ÁLVAREZ HERNÁNDEZ**

Asesora **CARMEN DÍAZ ALBA**

Tlaquepaque, Jalisco. 1 de noviembre del 2019.

# **Análisis de una política pública con perspectiva de género: programas de capacitación y sensibilización de los funcionarios públicos, en materia de la violencia hacia las mujeres en Guadalajara en el periodo 2015 - 2018.**

## **ÍNDICE**

RESUMEN .....	4
PALABRAS CLAVE.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
1. PROBLEMÁTICA .....	8
2. METODOLOGÍA.....	13
PREGUNTA DE ANÁLISIS.....	15
OBJETIVOS DE ANÁLISIS .....	15
HIPÓTESIS.....	15
CUESTIONARIO PARA EL FUNCIONARIADO RECEPTOR DE LAS CAPACITACIONES.....	15
MÉTODO PARA ENTENDER LOS ALCANCES DE LAS CAPACITACIONES IMPARTIDAS .....	16
EVALUACIÓN DE LOS MÉTODOS PEDAGÓGICOS DE LAS CAPACITACIONES .....	18
3. MARCO DE REFERENCIA .....	19
3.1 EL GÉNERO COMO APROXIMACIÓN A LA INEQUIDAD SOCIAL .....	19
3.2 TRATADOS E INSTRUMENTOS SUSCRITOS POR MÉXICO EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.....	29
3.3 LEGISLACIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES MEXICANAS Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO .....	31
3.4 LEYES Y REGLAMENTOS ESTATALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER.....	33
4. ALGUNOS PROGRAMAS DEL INMUJERES GDL ADAPTADOS AL PLAN NACIONAL 2014 -2018. ....	35
4.1 EL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y LA ESTRATEGIA “PASE” DEL INMUJERES GDL .....	35
4.2 EL MODELO ÚNICO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES .....	36
4.3 INTERACCIONES INTERINSTITUCIONALES Y SU MARCO NORMATIVO.....	39
4.4 VALORACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS CAPACITACIONES Y SUS ALCANCES .....	39
5. TEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN LAS ENTREVISTAS .....	44
5.1 CUADRO CON SÍNTESIS DE TEMÁTICAS DE LAS ENTREVISTAS.....	45
5.2 PROBLEMAS PRINCIPALES IDENTIFICADOS POR MARÍA ELENA GARCÍA TRUJILLO, EX TITULAR DEL INMUJERES GDL .....	47
FALTA DE CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA PONER EN PRÁCTICA EN LA ATENCIÓN .....	47
LA IMPORTANCIA DE LAS UAVIS EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL .....	48

LAS ÁREAS DE ENFOQUE DE CAPACITACIÓN Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO .....	49
APORTACIONES AL TRABAJO INTERINSTITUCIONAL Y EFECTOS DE LAS CAPACITACIONES.....	50
IMPORTANCIA DEL MARCO NORMATIVO Y EL MARCO DE DERECHOS HUMANOS .....	51
ALINEACIÓN CON LOS NIVELES Y ESFERAS DE COMPETENCIA GUBERNAMENTALES.....	52
5.3 PROBLEMAS PRINCIPALES IDENTIFICADOS POR LUZ ELENA ROSAS, ENCARGADA DE IMPLEMENTAR EL MODELO ÚNICO DE ATENCIÓN .....	53
REACCIONES ANTE LOS CAMBIOS QUE IMPLICAN LAS CAPACITACIONES .....	53
NIVEL EXISTENTE DE CONOCIMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS .....	53
EFECTOS DE LA SENSIBILIZACIÓN EN LOS FUNCIONARIOS .....	54
5.4 PROBLEMAS PRINCIPALES IDENTIFICADOS POR ARMANDO AVIÑA, TITULAR DE UNA UNIDAD DE GOBIERNO DONDE SE IMPARTIERON CAPACITACIONES .....	55
IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ÚNICO DE ATENCIÓN .....	55
REACCIONES ANTE LOS CAMBIOS QUE IMPLICAN LAS CAPACITACIONES .....	55
PERFIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SELECCIONADOS PARA ASISTIR A LAS CAPACITACIONES .....	56
ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA IMPLEMENTACIÓN EN OTRAS DEPENDENCIAS.....	56
CONCLUSIONES ANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CAPACITACIONES .....	57
6. ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL LISTADO DE CAPACITACIONES A FUNCIONARIOS PÚBLICOS. ....	57
7. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS CAPACITACIONES A FUNCIONARIOS PÚBLICOS. ....	58
8. EVALUACIÓN DE MÉTODOS PEDAGÓGICOS MEDIANTE LA CONVERGENCIA CON CRITERIOS INAFED.....	60
9. CONCLUSIONES GENERALES .....	63
ANEXO 1 – MATERIALES PEDAGÓGICOS USADOS (EXTRACTOS) .....	68
ANEXO 2 - CUESTIONARIOS.....	70
ANEXO 3 – VACIADO DE ENCUESTAS TABULAR .....	73
ANEXO 4 – VACIADO DE LISTA DE CAPACITACIONES A FUNCIONARIOS.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	77

## RESUMEN

Este documento es un análisis de una política pública implementada por el Instituto Municipal de Atención a las Mujeres (INMUJERES) en el municipio de Guadalajara, Jalisco durante 2015 hasta 2018. La política pública consistió en impartir capacitaciones a los funcionarios públicos que atendían causas y efectos de la violencia contra las mujeres, para sensibilizarlos ante los componentes de género de la violencia y poder implementar el género como eje transversal de la atención a la violencia. El análisis usa métodos cuantitativos y cualitativos para medir si la política pública tuvo un impacto demostrable y perdurable en la forma de atención a la violencia de los funcionarios públicos capacitados, que arrojó indicios de impacto positivo y problemas de implementación diversos.

## PALABRAS CLAVE

Violencia, género, política pública, atención y prevención de la violencia, sensibilización, Guadalajara, Instituto Municipal de Atención a las Mujeres.

## INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos que se trata de erradicar constantemente en todas partes del mundo. Cada país cuenta con diversas estrategias para combatir este problema y de ahí se desprenden estrategias particulares a nivel nacional y subnacional.

Jalisco, en particular, es terreno fértil para el estudio de estrategias y políticas públicas de este tema. Las razones son diversas: en primer lugar, la violencia contra las mujeres en Jalisco se ha recrudecido al punto de que se ha convertido en uno de los estados más violentos para las mujeres de todo México (Gutiérrez, 2019). En segundo lugar, Jalisco presenta ciertos avances respecto al seguimiento y evaluación de políticas públicas a nivel subnacional (Sanabria, 2015).

En México, el marco normativo contempla la perspectiva de género como eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo, que es la estrategia más amplia de gobierno que existe para orientar los esfuerzos del gobierno federal en cualquier ámbito, incluido el de la violencia contra las mujeres. De este plan, se desprenden varias estrategias, entre ellas está el implementar un programa para la “prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres”, que se debe de llevar a cabo en todas las ciudades y municipios de México.

La normatividad existente en Jalisco, que se ha reformado poco a poco para propiciar la medición, evaluación y mejora mediante el seguimiento de las políticas públicas (Sanabria, 2015, pág. 20) debería de garantizar que, al aplicar estrategias o políticas públicas de combate a la violencia contra las mujeres, éstas sean más exitosas que las aplicadas en otros estados o a nivel nacional. En este trabajo, se buscó describir desde ese enfoque, una política pública a nivel subnacional, diseñada y ejecutada por una instancia del municipio de Guadalajara. Esto adquiere relevancia también por el hecho de que Guadalajara es uno de los 8 municipios de Jalisco en donde se decretó la Alerta de Violencia de Género (Gutiérrez, 2019).

Este análisis versa sobre los mecanismos implementados para la capacitación y sensibilización para los funcionarios públicos a los cuales por medio de sus labores

tratan temas sobre la violencia hacia las mujeres en el periodo 2015-2018. Estos mecanismos son parte de la estrategia de ese Plan Nacional de Desarrollo y de estrategias estatales.

Para ello, se investigó a las personas e instituciones encargadas de las capacitaciones para funcionarios públicos, que se desprenden de la estrategia federal y el Plan Nacional de Desarrollo. Desde la Federación y las leyes, se desprende un programa con el nombre “Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres 2014-2018”, en donde mencionan algunas responsabilidades de las dependencias encargadas del tema de la violencia contra las mujeres (Gobierno Federal, 2016). Una de éstas es la de “promover esquemas de profesionalización a prestadores de servicios y funcionariado público en la atención a la violencia contra las mujeres” (Diario Oficial de la Federación, 2013).

La estrategia federal y el Plan Nacional de Desarrollo identifican a “Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas”, como las responsables de la promoción de estos esquemas, una de estas dependencias es el INMUJERES (Instituto de la Mujer) del municipio de Guadalajara (Diario Oficial de la Federación, 2013). Este Instituto está facultado para ejecutar la labor de la capacitación y sensibilización con los funcionarios públicos.

La capacitación y sensibilización de los funcionarios públicos es esencial, puesto que son ellos los funcionarios los receptores en primera instancia de los casos de las víctimas, y éstas últimas, necesitan ser orientadas de la manera correcta y contar con un buen acompañamiento en el proceso, para poder enfrentar con seguridad la situación por la cual se encuentren pasando, al poner en ejercicio de sus funciones las capacidades incrementadas como primeros respondientes, se puede comenzar a erradicar la violencia y que en nuevas ocasiones puedan prevenirla estas víctimas y actúen a tiempo. Sin embargo, el impacto de estas capacitaciones de sensibilización debe de estar fuertemente relacionado a los problemas que enfrentan estos primeros respondientes ante la violencia. Se puede enfrentar de dos formas: la primera, para ayudarlos a enfrentar problemas de género cuando carecen de herramientas o enfoques adecuados y la segunda, cuando enfrentan problemas

conocidos con los recursos que tienen a su disposición (protocolos, por ejemplo), pero lo hacen sin incorporar la perspectiva de género, lo que les impide dar una atención adecuada a las víctimas. Explorar esta posible vinculación con las labores diarias, ver la profundidad de las capacitaciones y el efecto que tiene en los funcionarios y su sensibilidad ante la violencia contra las mujeres es también objeto de esta investigación.

En el primer apartado, abordo de manera contextual y estadística, la problemática de violencia hacia las mujeres, primero desde el plano internacional, pasando por el nacional y finalmente en el municipio de Guadalajara.

Posteriormente en el segundo apartado, explico cuál es la metodología utilizada a lo largo del presente trabajo, los objetivos de éste, así como la pregunta de análisis y la hipótesis planteada.

En el siguiente capítulo, se realiza una revisión de tratados internacionales firmados por México, en materia de prevención de violencia contra las mujeres; la legislación a nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 del cual deriva el Programa para la “Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, y finalmente las leyes estatales y reglamentos municipales en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Posteriormente se analizan los componentes de las capacitaciones y programas realizados en el municipio de Guadalajara, a través del Instituto Municipal de las Mujeres, para comprobar una homologación entre lo planteado desde el ámbito federal y lo que se implementó de forma local. Finalmente, en el último apartado, se hace un análisis de las entrevistas realizadas a María Elena García Trujillo, ex directora del Instituto de las Mujeres del Municipio de Guadalajara; Luz Elena Rosas, encargada de implementar el Modelo Único de Atención y Armando Aviña, titular de una Unidad de Gobierno donde se implementaron las capacitaciones.

## 1. PROBLEMÁTICA

La situación actual de violencia contra las mujeres es una violación contra los derechos fundamentales y humanos, además de una situación constante, no solamente en México, sino en todo el mundo.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) realizó un estudio en el 2013, en el cual se habla de cifras alarmantes, en donde precisa que “(...) el 35% de las mujeres en todo el mundo ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja o violencia sexual por una persona distinta a la pareja. Sin embargo, algunos estudios nacionales demuestran que hasta el 70% de las mujeres, ha experimentado violencia física y/o sexual por parte de un compañero sentimental durante su vida”. (ONU MUJERES, 2014).

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), de los “46.5 millones de mujeres de 15 años y más, que hay en el país, 66.1% (30.7 millones) ha enfrentado violencia de cualquier tipo y de cualquier agresor, alguna vez en su vida. 43.9% ha enfrentado agresiones del esposo o pareja actual o la última a lo largo de su relación y 53.1% sufrió violencia por parte de algún agresor distinto a la pareja” (INEGI, 2018). Entonces, la violencia contra las mujeres está presente en todas las etapas y esferas de la vida, desde la escuela, en los trabajos, vías públicas, los hogares.

Este proceso se puede determinar como una problemática social de interés para todos, puesto que como se ha venido diciendo la violencia contra la mujer les impide alcanzar su plena realización personal, restringe el crecimiento económico y obstaculiza el desarrollo, de aquí la lucha por buscar un proceso de crecimiento, y de avance en la legislación tanto a nivel nacional, como internacional.

Como lo expresa la ONU, “(...) la violencia contra la mujer pasó del plano privado al dominio público y al ámbito de responsabilidad de los Estados; en gran medida, por la labor de base de las organizaciones y movimientos de mujeres en todo el mundo. Gracias a esa labor se puso al descubierto el hecho de que la violencia contra la mujer, no es el resultado de la falta de ética personal u ocasional, sino que

está más bien profundamente arraigada en las relaciones estructurales de desigualdad entre el hombre y la mujer” (ONU Mujeres, 2006, pág. iv)

Asimismo, la ONU señala que “la interacción entre la defensa de los derechos de la mujer y las iniciativas de las Naciones Unidas, han sido el motor impulsor de la definición de la violencia contra la mujer, como una cuestión de derechos humanos en el programa internacional, donde se han logrado importantes progresos en la elaboración y aprobación de reglas y normas internacionales.

En los instrumentos jurídicos y normativos internacionales y regionales, se han esclarecido las obligaciones de los Estados de prevenir, erradicar y castigar la violencia contra la mujer. Sin embargo, en todo el mundo hay Estados que no están cumpliendo los requisitos del marco jurídico y normativo internacional. Este esclarecimiento de normas pertinentes, no ha hecho más que acentuar la necesidad del cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales que tienen México y muchos otros países, donde la violencia contra las mujeres ha alcanzado niveles alarmantes en todas sus modalidades, con miles de asesinatos y agresiones cotidianas.

La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos y para todas" (Red TDT) está conformada por organismos civiles y de derechos humanos, es una organización en la cual se demanda que todos y todas tengamos las garantías del estado en cumplimiento de nuestros derechos y decisiones.

Menciona que la cultura hegemónica patriarcal no debe impedir el disfrute de las personas de sus cuerpos e identidades, violentándoles en diversos ámbitos, lo que buscan es algo distinto – alcanzar una cultura en donde la diversidad no se convierta en exclusión y que genere igualdad -.

Esta Red comparte información obtenida por la ONU, en donde menciona que "(...) la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que impide que éstas gocen de sus derechos fundamentales. Y que este tipo de violencia se clasifica como «violencia basada en el género», ya que está motivada por «la estructura de

discriminación y la cultura de subordinación y dominio patriarcal» sobre las mujeres por el simple hecho de serlo" (Red TDT, 2018, pág. 14).

La red nos presenta y expone comparativas de los índices del crecimiento y decrecimiento de la violencia contra la mujer, investiga y analiza a través de los registros de algunas dependencias como ONU Mujeres, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIRED), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia (CONAVIM) por mencionar algunas. Ahí se hace mención del problema de manera muy clara, señalando que es "un problema histórico" (Red TDT, 2018, pág. 14).

La Red plantea que incluso con la implementación de las Alertas de Violencia contra las mujeres, la violencia institucional persiste e impide el correcto cumplimiento de mecanismos de prevención y erradicación de ésta. Señala que el incumplimiento de esos mecanismos para atender la violencia hacia la mujer es "(...) debido a la dilación, omisión y falta de capacitación de las autoridades." (Red TDT, 2018, pág. 125).

Como conclusión, enfatiza una problemática alarmante al exponer que "(...) continúan existiendo graves deficiencias en el diseño e implementación de políticas públicas para asegurar una vida libre de violencia para las mujeres mexicanas. Las instituciones administrativas y judiciales que atienden a las mujeres deben de comprometerse con procesos adecuados, eficaces y libres de prejuicios, con la voluntad y la capacidad de brindarles protección. De igual manera, se deben construir los mecanismos de transparencia y rendición de cuenta adecuados para la evaluación y seguimiento de las medidas adoptadas" (Red TDT, 2018, pág. 129).

Estos señalamientos marcan claramente la pauta para la necesidad de capacitar a los funcionarios para el cumplimiento de mecanismos de prevención de violencia contra las mujeres. El gobierno federal, en su diagnóstico del cumplimiento de dichos mecanismos, ha tratado de segmentar las dimensiones de la violencia para priorizar acciones correctivas al respecto. La falta de capacitación de funcionarios muchas veces obedece a la falta de información y protocolos. Esta capacitación

debe de ir en línea con las obligaciones internacionales en la materia y los diagnósticos del tipo de violencia que viven las mujeres mexicanas.

Para ello, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018 (Diario Oficial de la Federación, 2013), contempla varias dimensiones de la violencia contra las mujeres, entre ellas, una específica que atañe a esta investigación:

- Insuficiente armonización legislativa y escasa cultura de la no violencia contra las mujeres.
- Violencia en contra de las mujeres en el sector educativo, laboral y en el Sistema Nacional de Salud.
- Comportamiento violento en contra de las mujeres en la comunidad y Seguridad Ciudadana.
- Escasos servicios de atención a mujeres y niñas víctimas de violencia.
- Acceso limitado a la justicia para las mujeres.
- Limitada coordinación institucional en materia de violencia contra las mujeres.

En esta investigación, se analizaron estas dimensiones y se describió el entramado normativo que justifica la existencia de estos programas, para posteriormente describir los cursos de sensibilización y sus efectos. Sin embargo, el objeto de análisis fue relativo a cómo la forma que los funcionarios tienen sobre el concepto de violencia contra las mujeres, impacta a los servicios de atención a mujeres y su acceso a la justicia, además de la dificultad que implica la coordinación institucional que debe darse entre dependencias, para homologar su forma de atención a las mujeres víctimas de violencia.

Como ya se ha mencionado, la violencia contra las mujeres no está determinada geográficamente, no discrimina clases sociales y es posible que suceda en cualquier estrato, el municipio de Guadalajara no es la excepción.

En este municipio también se ven casos de violencia contra la mujer, la ex directora del Instituto de la Mujer en Guadalajara, María Elena García Trujillo, en una entrevista con un diario local, comentó que en este municipio se atienden al día, un promedio de 10 casos de violencia contra la mujer. (Arenas, 2016)

El municipio de Guadalajara en conjunto con el Instituto de las Mujeres, se ha esforzado en realizar de manera constante programas para la prevención de violencia contra las mujeres, sin embargo, para poder erradicar este tipo de violencia y que los derechos humanos de las mujeres no sean violentados, es esencial que los servidores públicos sean debidamente capacitados y sensibilizados, ya que son los que atienden este tipo de temas en el desarrollo de sus labores, y los que informan de manera correcta o incorrecta a las víctimas de violencia, por lo tanto, esto debe de ser contemplado como un tema prioritario.

Para lograr un avance verdadero en la cuestión de violencia, es necesario que éstos lleven a cabo sus labores de manera correcta en un tema tan sensible. Vemos reflejada esta necesidad, debido a que malas prácticas por parte del funcionario conllevarían una renovada violación de derechos humanos hacia las mujeres (en específico a las garantías de no repetición y al derecho a una vida libre de violencia). Como vemos, los obstáculos para la efectividad del programa impuesto por el Plan Nacional "Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres 2014-2018" son mayúsculos.

## 2. METODOLOGÍA

La problemática de la violencia contra las mujeres es un tema cada vez más atendido por organizaciones tanto gubernamentales, como no gubernamentales, esto es así debido a que se le reconoce desde hace tiempo como “(...) un problema social que involucra diversas esferas como son los derechos humanos, la justicia social, la legal y la de salud pública” (Secretaría de Salud, 2004).

Estos impactos son los elementos susceptibles de ser evaluados y atendidos por los funcionarios públicos. Por ello, se emprendió la búsqueda de los materiales utilizados para capacitar a los funcionarios, un análisis exploratorio de la valoración del éxito de las capacitaciones, se evaluó su correspondencia con las estrategias nacionales y estatales, se entrevistó a funcionarios involucrados en las capacitaciones; por último, se hizo un balance de las perspectivas a futuro de dichas capacitaciones.

Para poder dar claridad del marco institucional que hace posibles las capacitaciones, se hizo una indagación de los tratados e instrumentos internacionales suscritos por México en la materia. Se hizo también una búsqueda de la legislación nacional, en la cual se protegen los derechos humanos de las mujeres mexicanas, las leyes y reglamentos tanto estatales, como municipales que ven por la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer.

Después, se investigó qué propone el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, del cual deriva el programa para la “Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres en todas las ciudades y municipios del país 2014 - 2018” (Diario Oficial de la Federación, 2013). Por último, se analizaron los componentes relevantes del documento que guía y propone estas capacitaciones en el municipio de Guadalajara, la denominada “Estrategia PASE” o Estrategia Municipal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres en Guadalajara, para ver si dicha estrategia guardaba relación con los esfuerzos de homologación del gobierno federal y si sus capacitaciones, tenían los estándares mínimos de calidad, por lo cual, se valoraron sus materiales pedagógicos.

Esto ayudó a tener una idea de sus elementos constitutivos, mediante una lectura comparativa conforme al marco jurídico existente, para ver si cumplían con el mínimo de elementos recomendados por la instancia federal correspondiente. También ayudó a reseñar sus elementos más notables de acuerdo con sus propios objetivos y a evaluarlos con mayor profundidad en un segundo paso, método que se empleó para los materiales de capacitación:

- Descripción del material en cuestión.
- Reseña de las partes más importantes, relativas a las tareas de los funcionarios que atienden a las víctimas de violencia contra las mujeres.

Esta información se utilizó en conjunto con las encuestas a funcionarios, para ver la relación que guardan las características de los materiales utilizados, los métodos pedagógicos y la percepción de los funcionarios que fueron encuestados. Esto a fin de alcanzar las conclusiones de lo que sucedió al final de la ejecución de las tareas, así se constituyó el método para entender las capacitaciones.

También, se entrevistó a la ex titular del InMujeres de Guadalajara, por ser una fuente valiosa de información, ya que dotó de una visión multidisciplinar al análisis de las capacitaciones: cualitativa, de género, y política. La ex titular del Instituto se asume como feminista y, por lo tanto, es importante conocer y evaluar su opinión relativa al éxito de las capacitaciones, su efecto en los funcionarios y opiniones relativas a los contenidos y su relevancia con el enfoque de sensibilidad a los temas de género que logró imprimir en el Instituto.

La exdirectora certificó recientemente a 36 funcionarios en temas de género, mediante la certificación “Atención presencial de primer contacto a mujeres víctimas de violencia contra las mujeres”, que tiene validez oficial mediante el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Redacción NTR, 2018).

Su cercanía con los temas de capacitación y certificación, ayudaron a esclarecer los alcances de la capacitación y de su implementación durante 3 años. La entrevista se llevó a cabo de manera semiestructurada, utilizando una guía de entrevista con

preguntas relevantes al análisis y la literatura mencionada en el tema analizado. Mediante transcripción y síntesis de la entrevista, se evaluaron aspectos complementarios al análisis de las capacitaciones.

Sin embargo, los aspectos más importantes fueron el encontrar cuál era el estatus en que estaba todo previo al período que comprende nuestro análisis (2015-2018), durante el proceso de entrega-recepción del que fue parte, el impacto de las capacitaciones, cómo fueron creadas, qué tan alineadas lograron estar con la normatividad aplicable y cuál fue la valoración general de la ex directora y algunos de sus colaboradores, en torno al alcance de metas que el Instituto se planteó.

#### PREGUNTA DE ANÁLISIS

**¿Cómo se implementó en el municipio de Guadalajara, el programa de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos, en materia de violencia contra las mujeres durante la administración 2015-2018?**

#### OBJETIVOS DE ANÁLISIS

Analizar los mecanismos y estrategias de sensibilización que implementan las dependencias en el municipio de Guadalajara hacia funcionarios y funcionarias para desempeñar su trabajo en materia de atención a violencia contra las mujeres

#### HIPÓTESIS

La coordinación institucional de las dependencias encargadas de atender la violencia de género, posibilita la armonización e implementación de las capacitaciones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en materia de género, a funcionarios públicos municipales encargados de la atención a mujeres víctimas de violencia.

#### CUESTIONARIO PARA EL FUNCIONARIADO RECEPTOR DE LAS CAPACITACIONES

Existe un universo de al menos 1000 funcionarios que fueron capacitados por el InMujeres GDL en temas de género (InMujeres GDL 1, 2018). No todos ellos son el primer contacto de atención a víctimas de la violencia. Por lo tanto, se seleccionaron a 5 funcionarios en distintas áreas de atención a víctimas de la violencia, mediante una selección al azar con el titular de su dependencia, para que respondieran de

manera anónima y electrónica, un cuestionario orientado primordialmente a evaluar la relevancia de las capacitaciones con el **Modelo Único de Atención Integral a Mujeres y Niñas Víctimas de Violencias**, modelo utilizado por el Instituto para capacitar a los funcionarios respecto a sus labores diarias (Diario NTR 2018) y con la mejora en la atención al público en general. También se evaluó su conocimiento del Modelo Único.

El cuestionario fue electrónico y anónimo para evitar el posible efecto inhibitorio de que implicaría responder personalmente y por la cultura de represalias que a veces reina en la administración pública en México.

A pesar de no ser una muestra representativa o estadísticamente rigurosa, las dificultades de encuestar a todo el personal hacen que el valor de algunos cuestionarios se incremente, como una ventana para poder percibir de manera subjetiva algunas de las opiniones que tiene el personal capacitado, respecto de algunas preguntas planteadas en esta investigación, como la calidad de los materiales, el seguimiento o la vinculación entre sus actividades cotidianas y la capacitación.

Por último, se recopilaron datos sobre las dependencias que se encargan de realizar la labor de capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos, documentos, campañas, programas y estadísticas, en donde presentan los índices de denuncias realizadas por las mujeres víctimas de violencia, así mismo, se acudió con actores claves que pueden esclarecer la problemática planteada, para hacer el balance planteado en esta metodología.

#### MÉTODO PARA ENTENDER LOS ALCANCES DE LAS CAPACITACIONES IMPARTIDAS

El InMujeres GDL tiene un programa enfocado en la inducción de los temas básicos en la agenda de género, la prevención del acoso y el hostigamiento en las instituciones. Este proyecto ha tenido un alcance de 1,349 servidores públicos participando activamente durante los tres años (InMujeres GDL 2, 2018).

Mediante un cuestionario básico y una entrevista con la ex titular del InMujeres GDL, se determinó el tamaño de la población objetivo de estos talleres y definió cuántos

funcionarios que atienden víctimas de violencia contra las mujeres, recibieron las capacitaciones. Mediante el análisis de los materiales pedagógicos, se evaluó qué elementos de la visión de género se impartieron durante los cursos y cuál es su relación con las actividades de atención a víctimas.

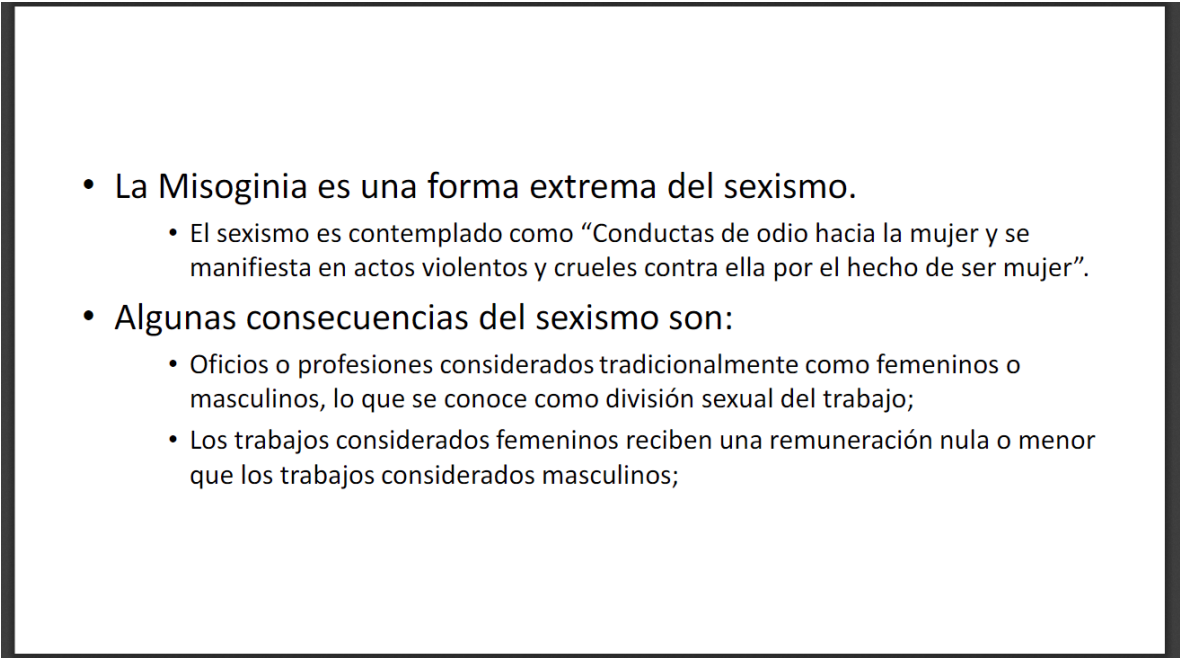
Por último, se ejecutó un cuestionario a funcionarios que hayan recibido las capacitaciones, para descubrir si encontraron relación entre sus actividades diarias y los cursos, si entendieron los contenidos impartidos y si consideran que pudieron mejorar la atención que prestan a partir de estos cursos.

## EVALUACIÓN DE LOS MÉTODOS PEDAGÓGICOS DE LAS CAPACITACIONES

Los funcionarios públicos están obligados a tomar capacitaciones, especialmente quienes tienen contacto con el público. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal establece que las capacitaciones a funcionarios deben de contar con los siguientes elementos (INAFED, 2018):

- Una **definición clara de los objetivos** de los cursos, que pueden ser entre otros: actualizar, adiestrar, informar, instruir, desarrollar habilidades, concientizar y motivar a los servidores públicos municipales.
- Establecer **metas mínimas** que puedan cubrirse por cada uno de los servidores públicos que hubieran participado en un curso.
- Temas, cobertura, tiempo y recursos.

En consonancia con la alineación federal de los objetivos de las capacitaciones, utilizaremos estos parámetros para evaluar los materiales pedagógicos proporcionados por el InMujeres GDL (Ver [Anexo 1](#)), para hacer una valoración cuantitativa de estos elementos y una valoración general de todos los materiales pedagógicos utilizados por el Instituto de las Mujeres para impartir el curso.

- 
- La Misoginia es una forma extrema del sexismo.
    - El sexismo es contemplado como “Conductas de odio hacia la mujer y se manifiesta en actos violentos y crueles contra ella por el hecho de ser mujer”.
  - Algunas consecuencias del sexismo son:
    - Oficios o profesiones considerados tradicionalmente como femeninos o masculinos, lo que se conoce como división sexual del trabajo;
    - Los trabajos considerados femeninos reciben una remuneración nula o menor que los trabajos considerados masculinos;

*Ilustración 1 - Diapositiva del material de capacitación*

### 3. MARCO DE REFERENCIA

#### 3.1 EL GÉNERO COMO APROXIMACIÓN A LA INEQUIDAD SOCIAL

El género como una característica social es complejo. Para cumplir los objetivos de este trabajo de investigación, tomaremos como referencia la definición del género como una característica funcional y social, es decir, como un elemento que un actor social posee, se auto adscribe o le adscriben otros actores sociales (OMS, 2019). Este elemento muchas veces va atado a la identidad sexo genérica, es decir, a las características biológicas que hacen que, dentro de los grupos humanos, se reconozca a un individuo como hombre o mujer. Este es el punto de partida y el concepto rector de género que utilizaremos para construir el marco de referencia, respecto la sensibilización al género y sus implicaciones.

Este marco de referencia para género debe de incluir un entendimiento claro de varios elementos, antes de comenzar a hablar de sensibilización de los problemas de género entre el funcionariado mexicano. Por ello, definiremos los siguientes elementos:

- Género, roles de género y equidad de género.
- Los mecanismos y respuestas históricas del Estado Mexicano.
- Las luchas feministas que hicieron necesario el enfoque de género.

#### **Definición de género**

De manera sucinta, el género es la serie de características que se le asigna a hombres y mujeres en cada sociedad. La Organización Mundial de la Salud lo define como "(...) los roles socialmente construidos, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad considera como apropiados para hombres y mujeres". (OMS, 2019)

#### **Definición de roles de género**

Los roles, por su parte, son un concepto usado en la sociología, que significan una serie de prohibiciones y permisos para el comportamiento social.

Por lo tanto, un rol de género es una serie de expectativas acerca de qué comportamientos son apropiados para una persona dependiendo de su contexto y de la identidad de un hombre o una mujer en su sociedad particular. Estos roles pueden incluir comportamientos deseados (tomar el liderazgo, ser jefe o jefa de casa), prohibiciones (no usar ropa provocativa, no gritar en público) o funciones sociales y económicas. (Instituto Nacional de las Mujeres, 2007)

En este tenor, por ejemplo, el trabajo de enfermería y cuidar de personas débiles, sería típicamente una actividad desempeñada por mujeres, debido a que históricamente han sido quienes cuidan de los desvalidos y aparte, tienen capacidades afectivas para hacer apacible la estancia de un enfermo en un hospital. Sin embargo, en realidad no hay ninguna razón particular por la cual, visto desde las capacidades objetivas de un hombre y una mujer, solo las mujeres deban de desempeñarse en ese trabajo. La carga histórica de estos roles de género suele perpetuar y confinar a un género a ciertas actividades y desincentivar cualquier comportamiento contrario a la norma social establecida. (Instituto Nacional de las Mujeres, 2007)

### **Definición de equidad de género**

Partiendo de estas definiciones, la equidad de género será entonces que, en el campo social, en donde los roles y comportamientos deseables determinan las actividades y papeles que una persona con un género determinado puede cumplir, haya una igualdad de acceso, oportunidades y de tratamiento a cualquier individuo, sin importar su género. Lo que puede parecer una cuestión sencilla de tratar como iguales a quienes son iguales, es decir a seres humanos, se hace mucho más compleja por una serie de interacciones a niveles inconscientes y de actitudes guiadas por creencias que aparentan ser irracionales y están firmemente enraizadas en la visión del mundo de un individuo. (Kessler & McKenna, 1985).

Las dificultades de implementar una visión de género ya han sido estudiadas como barreras o condicionantes para el éxito de programas de salud, educación, planificación familiar y programas de desarrollo cuya población objetivo son las mujeres. (Ruxton, 2004)

Podemos establecer que las dificultades que han encontrado grupos que atienden problemáticas de violencia contra las mujeres, son similares a los que enfrenta el Ayuntamiento de Guadalajara y sus entidades institucionales. Esta situación ha causado que incluso, experiencias previas de organizaciones no gubernamentales encuentren obstáculos de otra índole, como la ambivalencia de mujeres feministas para trabajar con hombres en iniciativas de mejora de vida para mujeres, debido a las profundas raíces que tienen los roles y estereotipos de género en México. (Ruxton, 2004)

De estas iniciativas, vale la pena recoger que una vez definidos los conceptos básicos, grupos como “Salud y Género” (un grupo de educación y activismo cuyas actividades quedan consignadas en el reporte de OXFAM que realiza Ruxton), han encontrado que, al utilizar una metodología que tome en cuenta específicamente estas actitudes predominantes en algunos hombres, pero que también existen en las mujeres, es la forma más efectiva de trabajarlo. Este enfoque de cómo lograr la igualdad de género se basa en trabajar con hombres y mujeres de distintas edades, usando herramientas como el diálogo, compartir experiencias y la reflexión. Con ello, se busca construir un espacio en donde estas identidades y perspectivas puedan negociar la creación de nuevas maneras de relacionarse.

En este aspecto, estas experiencias son precursoras de este esfuerzo de sensibilización a funcionarios públicos, el cual se describirá a detalle y toma anclaje al alcanzar un tratamiento sensible al género, para que las mujeres reciban atención ante la violencia que tome en cuenta estos roles sociales. La manera en la que se relacionen las y los funcionarios que atiendan la violencia, con las mujeres violentadas, debe de tomar en cuenta el frágil balance entre reconocer la calidad distinta que reviste la violencia que reciben las mujeres, solo por el hecho de ser mujeres, la atención que estas particularidades merecen y por último, en comunicar que la igualdad de tratamiento y acceso, en este caso no implica tratar a todas las víctimas de violencia igual, sino en ser igualitario con todas tomando en todos los casos su circunstancia de género en cuenta – aspecto válido para hombres y mujeres.

## **Violencia contra las mujeres**

Partiendo entonces de la condición de género de las mujeres mexicanas, podemos entonces caracterizar en qué consiste violentar a las mujeres en función de su género y cómo sufren esta violencia a raíz de su condición de desigualdad. Las Naciones Unidas mencionan en su Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer que:

(...) por violencia contra la mujer se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

(...) Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;

b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;

c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. (ACNUDH, 1993)

## **Mecanismos y respuestas del Estado Mexicano ante la violencia contra las mujeres: antecedentes históricos**

Enmarcado en esta problemática, una de las respuestas oficiales del Estado Mexicano para atender la violencia contra las mujeres, fue la alerta de género, un mecanismo creado para cumplir con las obligaciones del país en materia de protección a los derechos de las mujeres. (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2019)

A partir de que se visibilizara a nivel nacional e internacional, el incremento de violencia contra las mujeres en el estado de Chihuahua, concretamente, la gran cantidad de asesinatos de mujeres (en ese entonces no existía la tipificación de feminicidio) en Ciudad Juárez (Fajardo, 2018); grupos de familiares de las víctimas, activistas y defensores de derechos humanos, comenzaron a organizarse buscando el cese de la violencia.

Por lo tanto, podemos afirmar que, desde esta geografía, comienzan a trazarse experiencias de articulación entre mujeres, en torno a la exigencia de justicia para los casos impunes.

Esta situación ocurre en el contexto 1998-2000 ante la alternancia partidista que se vivió en Chihuahua y a nivel federal; estos grupos llamaron al gobierno a crear grupos de trabajo e instrumentos gubernamentales especialmente dedicados para hacer cumplir la ley y atender las muertes de mujeres en Ciudad Juárez. (Congreso de Chihuahua, 2019)

Constituidas como un grupo identificable con una demanda de justicia por sus hijas muertas o desaparecidas, las madres de las mujeres de Juárez comenzaron a pugnar por la modificación de la respuesta del sistema judicial y político y a caminar rumbo al reconocimiento del problema de manera tan fuerte, que causaron incluso una reacción virulenta en su contra por parte del gobierno estatal, que las pintaría como parte de un esfuerzo de hacer “política barata, escándalos, manipulación y demagogia” (Redacción de Proceso, 2003) vía las diputadas y diputados de oposición.

La alerta de género como un mecanismo gubernamental de atención, respuesta rápida y coordinación entre órganos del Estado, no llegó hasta mucho después de los feminicidios de Ciudad Juárez. De la misma forma, la creación de una ley estatal en Chihuahua llegó 14 años después y la creación de una fiscalía especializada, 20 años después, y debe en gran medida su creación al cúmulo de actores sociales, mayoritariamente mujeres, que crearon una demanda de justicia y atención a la crisis. (Gallegos, 2017)

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) se estableció en 2007, con la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (DOF, 2007)

Sin embargo, a 12 años, ninguno de los 18 estados en los que actualmente se encuentra activa, cuenta con un mecanismo de seguimiento o revisión para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM).

En este sentido, la directora del Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio, María de la Luz Estrada, expresó lo siguiente: “El reto que tiene el gobierno federal es tener un mecanismo de evaluación y seguimiento porque a las 19 alertas que se han decretado no se les da seguimiento; si no es la sociedad civil que está al tanto, no se tendría una evaluación para determinar su funcionalidad”. (Velázquez, 2019).

### **Lo que no se nombra no existe. La tipificación del feminicidio.**

El comienzo de este análisis breve, parte de 1993, donde se contabiliza la primera víctima: una niña de nombre Alma Chavira Farel (Villalpando, 2003). Su asesinato implicó primero una agresión sexual, para luego victimarla por estrangulamiento. De este caso particular, se pueden abstraer los elementos anteriormente mencionados que son parte de la tipificación penal de un feminicidio: agresiones degradantes que culminan en la privación de la vida de la víctima (Leyva, 2017), tales como:

[Que] la víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

[Que] la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia.

Esta tipificación data del año 2012 (Leyva, 2017), pero está vinculada directamente con la insistencia de las víctimas en que el sistema de justicia penal del estado de Chihuahua respondiera (Andrade, 2018). En particular, la exigencia de una de las fundadoras de las organizaciones más importantes en articular la reivindicación de justicia ante los asesinatos, Norma Andrade:

Exigía justicia yo sola, iba a la Fiscalía, hablando en singular, en la situación personal de Alejandra, creyendo todas las mentiras que nos decían las autoridades". "(...) pero en el 2002, después de lo de Campo Algodonero, abro los ojos, las mismas organizaciones me hacen abrir los ojos, y conozco a otras mamás del caso y veo que somos muchas. Me doy cuenta de que lo que decían las autoridades eran mentiras, es cuando me integro y empiezo a exigir, ya no sólo como mamá de Alejandra, sino como compañera de otras igual que yo (Mendieta, 2017).

Este recuento histórico habla del importante proceso de subjetivación social que lleva a una mujer con un agravio particular y familiar, a tomar conciencia de elementos sociales, de procuración de justicia y sistémicos respecto al asesinato de su hija.

Este proceso de reivindicación pasa también por una serie de exigencias al Estado mexicano, las cuales, sin embargo, caminarían en paralelo por el componente del sistema de justicia penal tan fuerte de estos casos y sus exigencias mediante la apelación al diálogo directo con autoridades, gobernadores y la Fiscalía del Estado (López, 2018).

Sin embargo, ese pequeño margen de maniobra no significa que haya habido poco impacto e incidencia en el actuar y sensibilización del Estado, por parte de estas mujeres que se organizaron. El impacto mediático de los asesinatos caló hondo en la conciencia colectiva internacional, reforzando la imagen estereotípica del México

desértico y bronco (Gallegos, 2017), pero matizándolo con el esfuerzo de las mujeres que buscaban a sus hijas, acompañadas del gran y pesado símbolo de esa era: las cruces rosas erigidas en memoria de las mujeres desaparecidas y asesinadas con sus nombres. Acompañadas de ese fuerte simbolismo, durante años insistieron en su acceso a la justicia y a la verdad ante instancias locales, nacionales e internacionales. (López, 2018)

### **Experiencias contemporáneas: Yo voy 8 de marzo 2015-2019**

En un salto temporal de 15 años y retomando la agencia social ganada mediante un movimiento encabezado por mujeres, nace la reivindicación “morada” del movimiento de mujeres contemporáneo. Durante mucho tiempo, el movimiento de las mujeres se limitó a reivindicaciones de derechos concretos con demandas que en la actualidad parecen sencillas, pero que fueron batallas cuesta arriba, como la paridad en los puestos de elección popular o los Institutos para la Mujer (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2019). La sensibilización a funcionarios que atienden a las mujeres víctimas de violencia es una de esas demandas también.

Estas respuestas y mecanismos institucionales nacieron de los compromisos internacionales adquiridos por México a través del tiempo, pero también de la amplia demanda social abanderada por mujeres que exigen el cumplimiento de estos mecanismos, detallados en el capítulo siguiente, tales como tratados, acuerdos y protocolos nacionales e internacionales.

El movimiento feminista que describimos, parte de las definiciones de género, rol de género y equidad de género y se caracteriza por su adopción del feminismo denominado de ‘cuarta ola’, que nace de teóricas como Judith Butler y se fundamenta en un cuestionamiento fuerte a los roles de género asignados. Es decir, busca plantear un entendimiento distinto de la mujer, preguntando acerca de las razones de la sociedad de determinar sus posibilidades y roles solamente en función de su condición de mujer, como se lee en las convocatorias existentes para hacer huelgas femeninas cada 8 de marzo (Fuentes, 2018).

Estos movimientos de mujeres, se articularon en una red local llamada “Red feminista Yo Voy 8 de marzo”. Estas manifestaciones, predominantemente de izquierda y en la tradición de la movilización izquierdista, hicieron uso de símbolos para reivindicar más derechos y libertad para las mujeres. Manifestaciones sucesivas el 8 de marzo, fueron radicalizándose, al tiempo que acontecimientos de Ciudad Juárez se hicieron comunes en todo el país (Bobadilla, 2018). Crímenes como el de Mara Castilla, estudiante poblana asesinada de forma artera una noche que salió a divertirse, fueron tomando muchísima relevancia. El asesinato de Mara Castilla suscitó una gran indignación social que ameritó una respuesta del gobierno del estado de Puebla. Sin embargo, los llamados de activistas, a pesar de encontrar eco en medios nacionales, no lograron declarar alerta de género en Puebla (Miguel, 2019).

Esto abre las primeras grietas en el mecanismo, que ha tenido efectos dispares en todo el país. En estados gravemente atravesados por la violencia y el narcotráfico, se ha detectado alerta de género en todos sus municipios, como el caso de Veracruz. Sin embargo, en estados como el Estado de México, en donde se han encontrado cuantiosos cadáveres de mujeres no identificadas, solamente en algunos municipios se decretó una alerta de género (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2019). Esto habla de la necesidad imperiosa de sensibilizar al funcionariado mexicano y a todos los niveles de gobierno, que no perciben en esta violencia terrible y brutal, una razón para usar los mecanismos disponibles del Estado mexicano, para combatir la violencia contra las mujeres.

Demandas hay muchas: que cesen los feminicidios, que se les investiguen como tal, que los funcionarios no re victimicen a las mujeres, entre otras. Estas demandas, cristalizadas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, respondieron a las coordinadas trazadas por movimientos feministas mexicanos, que hicieron referencia directa a la herencia de impunidad derivada de los cientos de feminicidios en Ciudad Juárez (Fajardo, 2018).

Sin embargo, dentro de las reflexiones del movimiento social feminista, corrientes disidentes comenzaron a cuestionar el sustrato 'patriarcal' del Estado mexicano y la pertinencia de exigir justicia a un Estado, en donde el combate militarizado al narcotráfico y las desapariciones forzadas, en donde han sido partícipes agentes del Estado, han causado una enorme espiral de violencia. El movimiento feminista más radical de izquierda no reformista, cuestiona de esta forma la existencia misma de las instituciones de Estado, como una expresión y ejercicio de un poder violento, derivado de las características masculinas del poder. (Pan y Rosas México, 2016)

Sin embargo, para la primera corriente del movimiento feminista que nació en Ciudad Juárez, la meta de reformar y exigir justicia a las instituciones permanece fija a lo largo del tiempo (López, 2018), hasta que la demanda del cese a la impunidad sea cumplida cabalmente. Heredera simbólica de esta veta, la ex titular del Instituto de las Mujeres de Guadalajara, que impulsó las capacitaciones para sensibilizar a los funcionarios en su municipio, es objeto de estudio para evaluar su impacto, sus motivaciones y su encuadre en el funcionamiento de las instituciones del Estado Mexicano.

Hay puentes y líneas comunes que corren a través de las mujeres agrupadas desde 1993 y hoy en día, alrededor de la demanda de una vida libre de violencia. Las primeras, en su búsqueda continua de justicia apelaron abiertamente al Estado Mexicano y ante instancias internacionales, el cese de asesinatos seriales que llevaron a un reconocimiento legal del feminicidio, un logro grande en un país en donde la violencia contra las mujeres asola y azota, como en pocos lugares del mundo.

Las segundas, partiendo de dicha aglutinación, han impulsado la demanda de justicia a una más allá del Estado, que incluye la creación de condiciones sociales y políticas para la participación plena de las mujeres, al ver que la mera exigencia de justicia, simplemente buscaba una especie de 'cese de hostilidades', ante la violencia que viven las mujeres, y no posibilitaba las condiciones para un cambio social, que visibilizara las razones detrás de la violencia estructural en contra de las mujeres. Unas se apegaron a una línea reformista y "minimalista", de exigir cambios

legislativos y justicia dentro el orden jurídico existente, otras llaman a demandas mucho más amplias que aspiran a visibilizar la insuficiencia de la respuesta estatal, la necesidad de radicalizar las demandas sociales de la mano de las jurídicas y hacerlo mediante símbolos, en un caso las cruces rosas y en el otro con las ‘gafas moradas’, al implementar la visión de género en la sociedad en su conjunto.

Por ello, una línea del movimiento feminista, la contemporánea está vinculada históricamente con la otra más antigua, al llevar a las últimas consecuencias de movilización, las fallas de la justicia mexicana ante la crisis de Ciudad Juárez, justicia que aún no llega (López, 2018). La sensibilización se hace necesaria partiendo de este contexto histórico y de movilización, para implementar en las políticas de Estado, un conocimiento mínimo que inhiba la violencia ejercida por el desconocimiento o la falta de sensibilidad de funcionarios.

### 3.2 TRATADOS E INSTRUMENTOS SUSCRITOS POR MÉXICO EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

México es uno de los países con mayor número de tratados y convenios internacionales, con aproximadamente 1270 en total, de los cuales es signatario (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018). Para resaltar la importancia respecto a este análisis y sus hipótesis, es necesario saber que hay 49 tratados vigentes en materia de Derechos Humanos, de ellos, 12 son en materia de derechos de las mujeres. Hay una variedad de instrumentos los cuales se enlistan a continuación:

- Convenciones
- Convenios
- Protocolos y protocolos facultativos

El alcance y distinción de cada instrumento es variable, pero desde la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, se puede afirmar que la mayoría de estos instrumentos han ampliado los derechos y protecciones disponibles para las mujeres, excepto cuando la protección más amplia es otorgada por la legislación nacional.

Por lo tanto, varios de ellos reflejan prohibiciones o un enfoque de protección de derechos algo anticuados, por ejemplo, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada. Sin embargo, la mayoría de los instrumentos tienen especial relevancia debido a su relación con los derechos políticos, sociales y su énfasis en la no discriminación.

Convención Internacional Para La Represión De La Trata De Mujeres Y Menores
Convención Internacional Relativa A La Represión De La Trata De Mujeres Mayores De Edad
Convención Sobre Nacionalidad De La Mujer
Convenio Internacional Del Trabajo No. 45 relativo Al Empleo De Las Mujeres En Los Trabajos Subterráneos De Toda Clase De Minas
Protocolo Que Enmienda La Convención Para La Supresión Del Tráfico De Mujeres Y Niños, Concluida En Ginebra El 30 De septiembre De 1921 Y La Convención Para La Supresión Del Tráfico De Mujeres Mayores De Edad, Concluida En Ginebra El 11 De octubre De 1933
Convención Interamericana Sobre Concesión De Los Derechos Políticos A La Mujer
Convención Interamericana Sobre Concesión De Los Derechos Civiles A La Mujer
Convención Sobre Los Derechos Políticos De La Mujer
Convención Sobre La Nacionalidad De La Mujer Casada
Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer
Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar Y Erradicar La Violencia Contra La Mujer "Convención De Belem Do Para"
Protocolo Facultativo De La Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer
Protocolo Para Prevenir, Reprimir Y Sancionar La Trata De Personas, Especialmente Mujeres Y Niños, Que Complementa La Convención De Las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo De Palermo)

*Tabla 1 - Instrumentos internacionales vigentes en materia de protección de los derechos de las mujeres*

Por ello, es necesario señalar que, para México, la relevancia de los tratados internacionales en esta materia, recae en dos instrumentos: el primero, la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), por su marco obligatorio de cumplimiento y por todas las prevenciones a la legislación y reglamentos que permitan la violencia contra la mujer. El segundo, la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer, "*Convención De Belem Do Para*", por su importancia internacional y por ser inspiración fundamental del programa de capacitación a evaluar.

Dicha importancia es producto de la reforma y tiene implicaciones enormes para la normatividad mexicana. Debido al principio pro-persona, las mujeres gozan de la protección más amplia de dichos instrumentos. En teoría, para poder garantizar que la protección derivada de este principio sea efectiva, es útil para el Estado Mexicano codificarla en su propia ley, porque es parte también del mandato que los instrumentos exigen.

La mayoría de los instrumentos y órganos creados posteriores a la reforma, incorporan una perspectiva de género que nace de tres fuentes: la primera, los tratados anteriormente mencionados y la reforma de 2011.; la segunda, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la tercera, los esfuerzos de la sociedad civil para proteger los derechos de las mujeres, traducido en presión pública para la sensibilización del aparato público, la erradicación de los feminicidios y que el INMUJERES y los Institutos municipales cumplan con su mandato de manera efectiva.

### 3.3 LEGISLACIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES MEXICANAS Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Un aspecto importante de la estrategia nacional, es la perspectiva de género como eje transversal del Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018. La primera parte de esta estrategia, es armonizar la legislación nacional con las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres, de acuerdo con el Artículo 1º Constitucional.

Este objetivo se articula con las cinco metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), pero de manera directa con las metas de un México en Paz, un México con Responsabilidad Global y un México Incluyente. El objetivo final es la armonización legislativa en materia de derechos humanos de las mujeres, en las 32 entidades federativas del país.

En general, el marco jurídico del país se encuentra en las siguientes leyes, programas y planes:

- Ley del InMujeres
- Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Pro igualdad 2013-2018 (Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres)
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Este esfuerzo de armonización y de cumplimiento de la normatividad vigente ha sido lento, como lo muestra la adopción dentro de las instituciones públicas de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, un mecanismo para reconocer a los centros de trabajo que cuentan con prácticas en materia de igualdad laboral y no discriminación, que tiene como requisito incorporar la perspectiva de género. En 2017, apenas se habían certificado 26 de las 30 dependencias (una de ellas, el propio INMUJERES) que conforman el gabinete legal y ampliado. El reto dentro del aparato estatal es enorme.

Otro ejemplo de los retos que representa esta armonización, es que solamente 23 entidades federativas cuentan con un protocolo de feminicidio y solamente 5, con un protocolo de homicidio por razones de género, según el reporte 2018 del InMujeres. (InMujeres GDL 2, 2018)

El financiamiento y promoción activa de estos esfuerzos para adaptar la normatividad nacional, datan al menos de 2008, cuando se crea el Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género, después en 2009, se fusionan dos fondos destinados a fortalecer los esfuerzos estatales: el *Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia contra las mujeres* y el *Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, además se crea el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género.

Ya en 2014, se comienzan a otorgar recursos para acelerar esta armonización bajo tres modalidades. La primera, es la asesoría en los temas estratégicos para presentar propuestas de financiamiento de los municipios, la segunda es la transferencia directa de recursos para el fortalecimiento propiamente institucional a entidades federativas y la más importante para nuestro análisis, el Fortalecimiento a la transversalidad de la **perspectiva de género en los municipios** y en las delegaciones del Distrito Federal.

Como resultado de este financiamiento y del mandato del InMujeres, se suscribieron convenios con las 32 entidades federativas entre 2014 y 2015, para articular acciones específicas que promuevan el empoderamiento de las mujeres, la lucha contra toda forma de discriminación por razones de género, el desarrollo humano, la participación política, y la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

#### 3.4 LEYES Y REGLAMENTOS ESTATALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Como vemos, Jalisco tiene obligaciones claras respecto a adecuar su marco normativo y lograr que sus funcionarios y ayuntamientos tomen en cuenta la perspectiva de género.

Para efectos de esta investigación, consideraremos las siguientes leyes y reglamentos relevantes para la capacitación y sensibilización para los funcionarios públicos sobre la violencia hacia las mujeres:

- Reglamento de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Municipio de Guadalajara
- Reglamento de Policía y Buen Gobierno de Guadalajara
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco
- Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco
- La Estrategia Municipal del Gobierno de Guadalajara para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) establece, en su artículo 2, que los municipios deben expedir las normas legales y tomar las medidas presupuestales y administrativas que se requieran para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Las capacitaciones emprendidas por el ayuntamiento de Guadalajara para sensibilizar a sus funcionarios encuentran su anclaje y justificación legal ahí.

De manera aún más específica, en su artículo 50, la LGAMVLV señala las competencias de los municipios en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, que contiene la facultad específica que habilita el InMujeres GDL a emprender sus acciones de sensibilización:

Artículo 50.- Corresponde a los municipios, de conformidad con esta ley y las leyes locales en la materia y acorde con la perspectiva de género, las siguientes atribuciones:

- I. Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres;
- II. Coadyuvar con la Federación y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema;
- III. Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas.

## 4. ALGUNOS PROGRAMAS DEL INMUJERES GDL ADAPTADOS AL PLAN NACIONAL 2014 -2018.

### 4.1 EL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y LA ESTRATEGIA “PASE” DEL INMUJERES GDL

Como hemos visto, lejos de ser una acción aislada o dependiente de la voluntad de la ex titular del InMujeres, el programa de sensibilización de funcionarios públicos es una de las facultades y obligaciones del InMujeres GDL. En su informe de actividades 2015-2018, el Instituto enuncia claramente que es la instancia capacitadora en materia de género, para todos los funcionarios del Ayuntamiento que tratan con víctimas de la violencia y al funcionariado en general.

En su informe 2015-2018, reseñan su enfoque de capacitación:

En lo concerniente al fortalecimiento institucional y la formación de capacidades, el InMujeres GDL es la entidad responsable de sensibilizar, capacitar y profesionalizar a las y los servidores que conforman al gobierno municipal en materia de derechos humanos y género. (InMujeres GDL 2, 2018)

Dentro de este marco y en su estrategia vigente de prevención, la Estrategia Municipal del Gobierno de Guadalajara para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (“PASE”), el InMujeres GDL tiene como plan de acción dentro de su línea estratégica 1.1, impulsar un programa de capacitación continua a servidores y servidoras públicas de la Administración Pública Municipal, sobre sus atribuciones y funciones en relación con los derechos humanos de las mujeres, las niñas y la violencia contra las mujeres.

En materia de detección de la violencia, el InMujeres GDL también tiene una línea de acción que consiste en:

“(…) elaborar y difundir herramientas de actuación y atención –guías, manuales, videos, entre otros–, para su uso en escuelas, centros laborales, **instituciones públicas** y centros de salud, a fin de fortalecer las capacidades de las personas que ahí laboran en la detección temprana de situaciones de

violencia contra las mujeres, y su adecuada canalización, considerando los distintos niveles de riesgo y tipos de violencia”. (INMUJERES GDL 2018)

Por último y relativo a la coordinación interinstitucional, el InMujeres GDL tiene como línea de acción

“(…) capacitar continua y sistemáticamente al personal de las unidades de atención de primer contacto, a fin de dotarlo de información y capacidades básicas para el adecuado contacto, identificación de riesgo, orientación, canalización, referencia y contra referencia de las mujeres víctimas de violencia a las áreas de atención”. (InMujeres GDL 1, 2018)

Esta estrategia está sólidamente fundada en la legislación estatal y municipal, ya que coincide con la duración de cada gobierno, con una vigencia de 3 años o el que corresponda a cada Administración Pública Municipal, esto según el Reglamento de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Municipio de Guadalajara. Mucha de la inspiración teórica de la estrategia municipal está fundada en el marco normativo que hemos descrito (de ahí su pertinencia), tanto que dedica un capítulo entero al marco normativo internacional, nacional, estatal y las responsabilidades municipales. Es de ahí de donde nace la vertiente de prevención.

Ahora que hemos visto mediante una exploración cuál es el alcance y la justificación normativa, nuestra aproximación continúa respecto a los objetivos de esta capacitación, sus contenidos pedagógicos, sus alcances y efectividad y el efecto que han tenido en la atención que reciben las mujeres víctimas de violencia por parte de los funcionarios capacitados.

#### 4.2 EL MODELO ÚNICO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Las capacitaciones tienen que ver mucho con la implementación de un Modelo Único de Atención a Víctimas y la intención del InMujeres GDL, de certificar a los funcionarios públicos que atienden a población víctima de violencia contra las mujeres en este modelo. Como antecedentes, en 2009 se elaboró la primera edición del Modelo Único de Atención a Mujeres en Situación de Violencia y quedó

rebasado por los cambios legislativos realizados a nivel nacional y estatal, que describimos en la parte del marco legal de esta investigación, así como por la creación de nuevas instituciones dedicadas a la atención de mujeres en situación de violencia.

Este Modelo Único vigente, promulgado en 2016, proporciona una metodología de atención que sirve de guía al o la servidora pública, en la parte que le corresponde desarrollar de la ruta crítica de la violencia que viven las mujeres. Por ello, el Modelo Único tiene dos apartados, el primero consiste en **la información sustantiva sobre la forma en la que los y las servidoras públicas deben de atender a las mujeres en situación de violencia** y la segunda, contiene **información procedimental y operativa de cómo se brindarán los servicios**.

Lo promulgado en el diario oficial de Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2017) afirma:

El Modelo busca asegurar que el primer contacto con la mujer que se encuentra en situación de violencia sea cercano al lugar en donde vive o se les facilite acudir, y que el mismo sea lo más integral posible, es decir que cuente con los servicios necesarios para atender sus demandas desde el primer momento. Actualmente existe una demanda significativa de servicios especializados con enfoque integral, es decir, que se concentre la diversidad de servicios en un mismo espacio, dicha demanda en el Estado de Jalisco es atendida principalmente por el Centro de Justicia para las Mujeres (CJM), el cual opera con un enfoque colaborativo interinstitucional. (p. 9)

El objetivo de todo el modelo se basa en la atención de calidad por parte de los funcionarios, respetando la perspectiva de género (Gobierno de Jalisco, 2017, pág. 10), la razón de ser del modelo, su objetivo y su justificación desde el punto de vista de atención a sus usuarias, es el siguiente:

Garantizar la eficiencia y eficacia en la atención a las mujeres y en su caso sus hijas e hijos en situación de violencia, **desde una perspectiva de género y de respeto a sus derechos humanos** (énfasis propio), a través de la debida diligencia de las autoridades administrativas de los ámbitos estatales

y municipales, así como por las instituciones sociales y privadas que se encuentren en el Estado especializadas en la atención a la violencia contra las mujeres.

Esto es muy importante, debido a la poca utilización del sistema de justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia, el maltrato que pueden recibir tanto las víctimas, como sus familiares al intentar acceder a recursos judiciales, y su desconfianza respecto a la capacidad de las instancias judiciales para remediar los hechos perpetrados, propician que el contexto de impunidad y permisividad, perpetúe la violencia contra las mujeres como un hecho aceptado en nuestra sociedad (Tello Vaca & Pichardo Reyes, pág. 8) . El propio Gobierno del Estado de Jalisco reconoce la necesidad de la calidad de los servicios especializados de atención a las víctimas y hace el siguiente llamamiento:

Se deben conjuntar esfuerzos y acciones para crear políticas públicas que permitan brindar servicios especializados de detección y atención inmediata a la violencia contra las mujeres, con protección a su integridad y con programas a mediano y largo plazo, que permitan a las mujeres acceder a una vida libre de violencia y al goce pleno de todos sus derechos (Tello Vaca & Pichardo Reyes, pág. 10)

### 4.3 INTERACCIONES INTERINSTITUCIONALES Y SU MARCO NORMATIVO

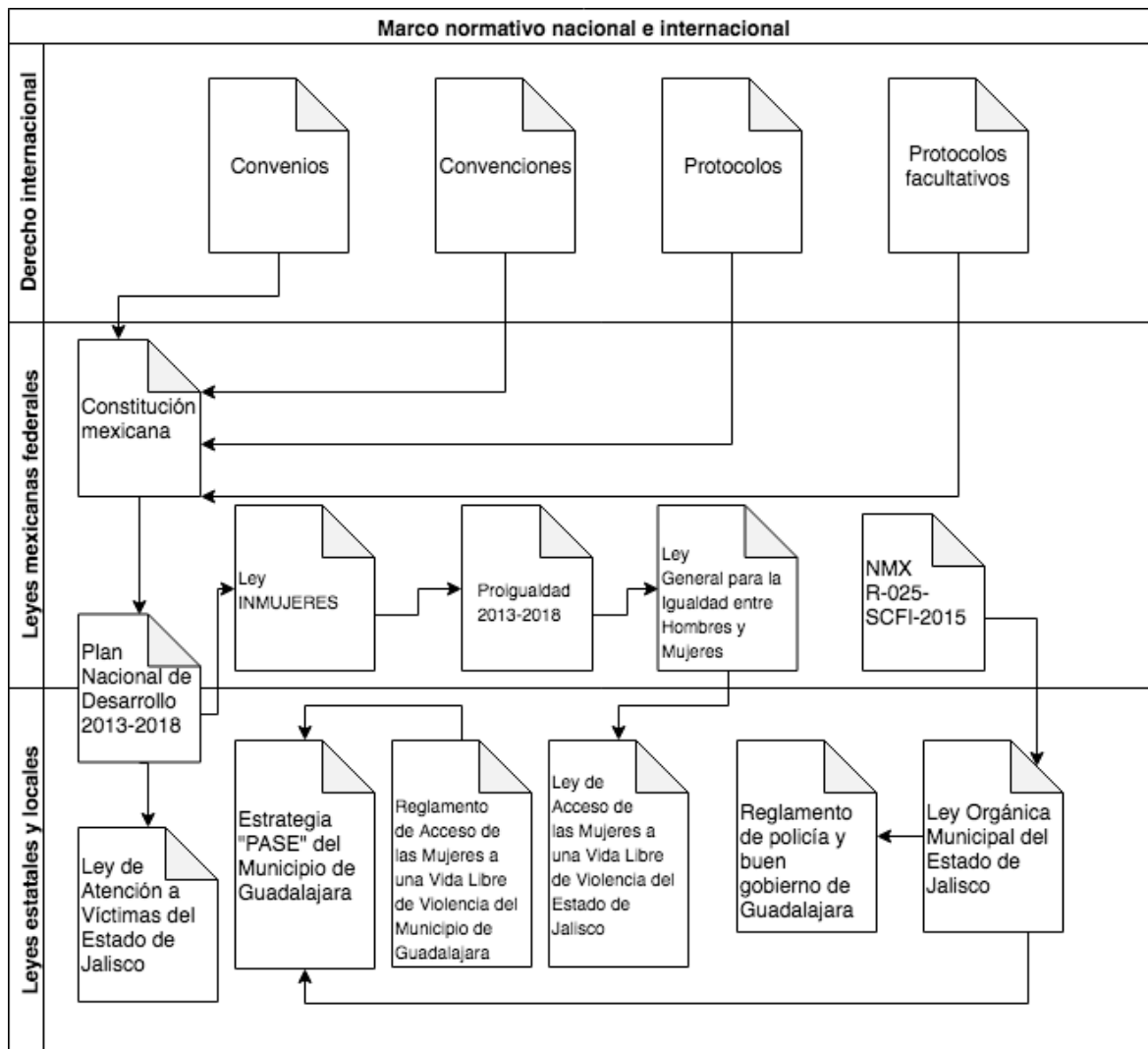


Ilustración 2 - Diagrama jerárquico de legislación aplicable a temas de género en México (elaboración propia)

### 4.4 VALORACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS CAPACITACIONES Y SUS ALCANCES

La ex titular del InMujeres GDL, María Elena García Trujillo, identificó que uno de los problemas de la atención a víctimas, era la falta de esfuerzos unificados que tuvieran un punto de referencia, al cual los primeros respondientes pudieran acudir, tal como un protocolo. Asimismo, identifica claramente que a pesar de que existen lineamientos a manera de prohibiciones, falta la aproximación prescriptiva de comportamientos de los funcionarios, lo que ayudaría a que la atención fuera más sencilla y no violentar de nueva cuenta a las víctimas (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2 de noviembre de 2018).

Parte del enfoque de las capacitaciones, tenía que ver con que los funcionarios capacitados adquirieran conocimientos para poder juzgar cada una de las situaciones de violencia y posteriormente, dieran un enfoque que respondiera al contexto y a las características sexo-genéricas, socioeconómicas o de preferencias sexuales de las víctimas. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

Los alcances de un enfoque tan ambicioso generalmente se quedan cortos en una sola administración municipal (M. E. García Trujillo, comunicación personal 2018) y reconociendo estos límites, es que se trata de implementar el Modelo Único de Atención, la apuesta más sensata, si el trabajo de atención a víctimas quería ser perdurable y aplicado en todas las dependencias, no solamente en las que fueran capacitadas.

Trabajar así evidenció muy pronto que la dispersión entre dependencias también era un factor para tomar en cuenta, para ello, la titular del InMujeres GDL, identificó 5 Unidades de Atención a contra la Violencia Familiar (UAVI) que eran prioritarias. De alguna forma, esto ayudó a identificar sus relaciones funcionales y jerárquicas. Para ello, la ex titular se sirvió de vincular a estas UAVIs, con sus respectivos Centros para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Una vez que obtuvo esta claridad institucional, supo que enfocarse en las unidades de intervención primaria, debía de ser uno de sus objetivos para capacitar a funcionarios.

Para ello, dispuso que el primer año se hiciera un inventario y censo para saber cuáles eran las necesidades de capacitación y los recursos que disponían. El segundo año, aplicaron dos procesos: el proceso de capacitación y profesionalización, y el proceso de contención emocional, a pesar de que dichos funcionarios ya debían de tener un bagaje y habilidades al respecto, ya que constantemente atendían víctimas como parte de sus labores (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018).

Por último, fueron a certificar a las personas para incentivar a que éstas pudieran adquirir formalmente una habilidad y se vieran motivados a hacerlo. Inicialmente, solo pudieron comenzar con 126 personas, debido al alto costo de las certificaciones y las restricciones presupuestarias del InMujeres GDL (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018).

La evaluación de la comprensión de contenidos fue realizada por una empresa certificadora externa, llamada Grupo Valuati (una empresa de Aguascalientes especializada en capacitación). Esto fue elemento importante a tomar en cuenta, dado que la valoración de los funcionarios capacitados no dependía solamente del InMujeres, al grado de que no se logró certificar al 100% de ellos, solventando, la percepción de que el programa de capacitación estaba diseñado para aumentar la buena reputación de Instituto o de cualquier consideración de índole política. De ahí, se seleccionaron a los mejores funcionarios (aproximadamente 1000), que según las entrevistas que constan en el Anexo 1, los criterios utilizados fueron primordialmente: ser primeros respondientes para continuar el proceso de certificación, aquellos que de alguna forma tenían un papel relevante para la coordinación interinstitucional, ya que atendían a la víctima en alguna parte de su proceso o eran quienes ayudaban a formar el expediente de la mujer agredida, teniendo por ende un papel determinante en poder medir si la víctima estaba en peligro o requería ayuda adicional.

En el Instituto, estaba claro que, con las restricciones presupuestales y las dificultades de actitud, comprensión y retos propios de funcionarios, muchas veces sobrecargados de trabajo, iba a ser difícil intentar certificar a todos, por lo cual se decidió comenzar de manera modesta con un grupo pequeño, pero para aprender y capacitar de la mejor manera posible. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

La importancia de que los municipios participen en las modalidades de asignación de recursos para el fortalecimiento de la transversalidad de las políticas de género, se observa de manera clara aquí, ya que la ex titular del Instituto logró mediante una convocatoria, desarrollar un programa informático que comparte la información

de las víctimas, para evitar repetir el expediente cada vez que ingresa a atención médica, aumentando con ello la eficiencia de la atención y disminuyendo la revictimización, que es el proceso que se da cuando una víctima acude a pedir ayuda por una agresión sufrida y encuentra un trato no sensible a su agresión, que es tan malo, que la hace ser víctima de nueva cuenta (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018).

Superar la inercia de que los InMujeres eran quienes debían de atender la violencia, en vez de dictar políticas públicas a obedecerse de manera coordinada en todos los órdenes de atención a víctimas correspondientes al municipio, fue uno de los primeros problemas a enfrentar, aparte de un enfoque de atención médica, en vez de uno de atención a violencia contra las mujeres (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018). Seguidamente, armonizar el reglamento pertinente para instalar el Modelo Único de Atención, fue una de las tareas del Instituto.

Capacitar a dos tipos de funcionarios (los que atienden a la violencia y los que no) también fue tarea del Instituto, atendiendo no solo la necesidad de la atención de calidad a víctimas, sino a falta de perspectiva de género en otras dependencias que incluso redundaron en quejas dentro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

Varias de las resistencias que encontraron, más allá de los funcionarios a capacitar, fue de los titulares de dependencias municipales encargados de gestionar y dirigir al personal que atendía violencia contra las mujeres. Solamente mediante mecanismos federales fue que se consiguió que atendieran y priorizaran las capacitaciones, aunque nunca se superaron plenamente las resistencias a que el personal fuera capacitado, argumentando dificultades varias, entre ellas, falta de tiempo.

La importancia de que el enfoque transversal obedezca distintos órdenes de magnitud, no solamente tiene importancia para la armonización municipal, sino que puede ayudar a que funcionarios reticentes obedezcan los lineamientos, ya que no dependen solamente de su beneplácito o el poder persuasivo o político de quien encabece los esfuerzos de capacitación en ese momento. (M. E. García Trujillo,

Comunicación personal 2018). En general, parece ser que los retos más grandes fueron la falta de disposición por los funcionarios y la aparente falta de relevancia inmediata con sus labores, por parte de quienes se capacitaban y quienes inicialmente veían los cursos más como una obligación, que como un fortalecimiento a sus capacidades de atención a víctimas (M. E. García Trujillo, Comunicación personal, 2018)

Las certificaciones tenían un mínimo aprobatorio de 85 y aparte de garantizar ese conocimiento, ayudan a identificar claramente quiénes ya cuentan con habilidades y habla de un proceso homologado fácilmente accesible, para quienes en un futuro deseen saber qué tan capacitados están esos funcionarios. Por la temporalidad, ha sido imposible evaluar a los funcionarios capacitados, pero en ciertas dependencias hay indicios de mejoría. La ex titular admite que queda pendiente evaluar con evidencias el cambio de prácticas o mejora de atención. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018).

El camino por delante es esperanzador, sin embargo, dado que las capacitaciones dotan de un marco de referencia de género para entender las causas raíz de la violencia, es así como los funcionarios podrían atajarlas mejor. Para propósitos de nuestra hipótesis, la ex titular confirma que el marco normativo federal fue de gran ayuda para tener anclaje legal, y poder realizar gestiones ante otras dependencias que se rehusaban a reconocer sus obligaciones constitucionales y municipales en materia de género.

Mediante la utilización del marco normativo en sus comunicaciones escritas oficiales con otras dependencias, pudieron preservar el carácter vinculante de las obligaciones de la transversalidad de la política de género, en varias dependencias del Ayuntamiento de Guadalajara.

## 5. TEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN LAS ENTREVISTAS

Para tener un conocimiento a nivel institucional, sobre las capacitaciones implementadas, se realizaron tres entrevistas a funcionarias y funcionarios públicos, que gracias a su cargo, tuvieron una mayor perspectiva dentro de los distintos aspectos que las conformaron, la primera entrevista fue a la ex titular del InMujeres GDL, María Elena García Trujillo, quien pone especial énfasis en la falta de coordinación, seguimiento, homologación e institucionalización de los procesos que se realizan al interior de la dependencia, para atender los casos de violencia de género hacia las mujeres.

En este sentido, la opinión de la segunda entrevistada, Luz Elena Rosas, encargada de implementar el Modelo Único de Atención, coincide con la falta de homologación de estos procesos, ya que, si bien existen, son aislados y a partir del trabajo que los funcionarios realizan día a día en cuanto a atención de víctimas, es decir, más experimental y vivencial.

Finalmente, la entrevista con Armando Aviña, titular de una de las dependencias donde se implementó la capacitación, aborda el tema desde la óptica interna sobre cómo la dinámica de trabajo dentro de las dependencias y la manera en la que se implementan las capacitaciones, muchas veces no empata y eso provoca resistencias hacia ellas o dificulta la misma operación dentro de las instituciones (Anexo 2).

Otro punto en común, es la falta de conocimiento por parte de funcionarios públicos, sobre el hecho en que las capacitaciones parten de un tema legal, a raíz de la Reforma en Materia de Derechos Humanos, del 2011, lo que genera nuevas responsabilidades en ellos, más allá de un nuevo cambio de política por parte de la nueva administración o el interés personal de quien está al frente del Instituto, lo que genera resistencias ante las capacitaciones, ya que lo ven como una carga al trabajo que ya realizan, pero no como un complemento, que les brindará mejores herramientas para desarrollar sus labores.

A continuación, se desglosan las tres entrevistas, rescatando primero en el cuadro con síntesis de temáticas, los puntos importantes que menciona cada funcionario, a partir del análisis en tres áreas: política pública, diseño normativo y diseño institucional. Posteriormente, se aborda de manera más profunda cada uno de estos puntos en cada entrevista.

## 5.1 CUADRO CON SÍNTESIS DE TEMÁTICAS DE LAS ENTREVISTAS

<b>Tema</b>	<b>Problemática o temática</b>	<b>Descripción</b>
<b>Política pública</b>	Falta de criterios y lineamientos para la atención.	Faltan habilidades en los funcionarios para dar atención diferenciada y sensible al género.
	Capacitación sin estrategia y no sistemática (áreas de enfoque).	Capacitaciones aisladas. En enfoque de género no está institucionalizado.
	El conocimiento es de índole práctico, no está sistematizado ni obedece a lineamientos o protocolos de género.	Los funcionarios han aprendido a través de la práctica, lo que ha causado que la atención sea heterogénea, basada en opiniones, experiencias propias y prácticas no homologadas.
	La atención de funcionarios hacia las víctimas se limita exclusivamente a un tema de trámites.	Los funcionarios realizan su labor dentro de un esquema técnico, que se limita a los trámites, hace falta empatía hacia los usuarios.
<b>Diseño normativo</b>	Anclaje con marco normativo y Derechos Humanos.	Es importante para la ejecución hacer referencia a las obligaciones normativas respecto a género.
	Necesidad de reforma para implementar seguimiento e institucionalizar enfoque de género.	Al carecer de un seguimiento o un servicio profesional de carrera con el componente de género, se hace difícil institucionalizar cambios.
	Desconocimiento de las obligaciones normativas de género.	No ha habido desde la reforma de Derechos Humanos de 2011 esfuerzos dirigidos hacia el personal operativo de ayuntamientos para que comprendan que han adquirido ciertas obligaciones nuevas, sobre todo en atención a la violencia.
<b>Diseño institucional</b>	Importancia de la coordinación interinstitucional.	Para homologar la atención, se deben de crear mecanismos ad-hoc (v.gr. programa informático base de datos)
	Importancia de la homologación mediante las Unidades de Atención a la Violencia.	La institucionalización del enfoque se debe de coordinar entre todas las dependencias que atienden violencia.
	Distintas esferas de competencia, ausencia de inventarios de referencia de desarrollos de competencias de los servidores públicos.	Al estar fragmentada la atención, es difícil saber con qué preparación cuentan los funcionarios y cómo homologarla.
	Falta de seguimiento y efectos limitados debido a inercias institucionales.	El diseño institucional existente, a pesar de avances, todavía no genera indicadores de capacitación y competencias de funcionarios.

<b>Tema</b>	<b>Problemática o temática</b>	<b>Descripción</b>
<b><i>Diseño institucional</i></b>	Resistencia a capacitarse entre el personal.	<p>El personal tiene una cultura de resistencia ante las capacitaciones porque las concibe como una distracción a sus funciones en vez de un coadyuvante a ellas.</p> <p>Los horarios de trabajo y el número de personal, generan resistencias ante la toma de capacitaciones, porque eso resta su tiempo de descanso.</p>

*Tabla 2 - Síntesis de las problemáticas y temas identificados (elaboración propia).*

## 5.2 PROBLEMAS PRINCIPALES IDENTIFICADOS POR MARÍA ELENA GARCÍA TRUJILLO, EX TITULAR DEL INMUJERES GDL

Durante esta entrevista, una barrera grande fue que no existían entre instituciones, protocolos compartidos para atender la violencia contra las mujeres y en donde los había, la práctica estaba alejada de los objetivos de proteger a la víctima, debido a la variabilidad y a la falta de sensibilización.

(...) se hace alejado del enfoque humanos y de género; es decir, se hace de manera... no existen protocolos armonizados que les dijeran "Así es como tienes que tratar a una mujer o niña que ha sido víctima de violencia; no tienes, por ejemplo, que culparla. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

La falta de un marco único de atención, causaba en última instancia que quienes hubieran sido víctimas de violencia, fueran tratadas como víctimas de un infortunio sin características especiales. Como hemos visto en el marco de referencia, las actitudes y creencias firmemente enraizadas de los individuos en torno al género, impactan en su trato con las demás personas.

En este caso, las víctimas padecen la fragmentación interinstitucional, al recibir un tratamiento heterogéneo cuando acuden a pedir ayuda, tras sufrir violencia, ya que la re victimización o ausencia de tacto, van completamente en función de los conocimientos, experiencia y concepto de género que tenga el funcionario que atiende.

Esto hace evidente la necesidad de la capacitación a dos niveles: el de la estandarización y el de la sensibilización, elementos indispensables para poder coordinar a funcionarios de distintas dependencias. Es decir, para coordinar, se necesita un marco común de actuación.

### FALTA DE CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA PONER EN PRÁCTICA EN LA ATENCIÓN

La sensibilización debe de contener elementos prácticos para hacer operativo y funcional el aprendizaje respecto al género y al tratamiento específico que requiere la violencia contra las mujeres, por parte de los primeros respondientes y de los

funcionarios en general. A pesar de que varios funcionarios tienen acumulada valiosa experiencia de primera mano en atención a la violencia, muchos carecen de ciertas habilidades necesarias:

Como la escucha activa, como la aplicación de lenguaje incluyente, por ejemplo, es muy diferente cuando se interviene con niñas, niños y adolescentes; a cuando se interviene con mujeres adultas. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

Tomar en cuenta el tratamiento diferenciado, por las razones anteriormente expuestas sobre las desventajas y desigualdades, que implica cargar con los estereotipos y los roles esperados de las mujeres, hace pertinentes las capacitaciones, para que los funcionarios tomen en cuenta de manera permanente el tratamiento homologado (a través de distintas dependencias), pero diferenciado (entre distintos tipos de población víctima de violencia) que deben de dar, para poder cumplir con los objetivos del Modelo Único de Atención a la Violencia contra las Mujeres (MUAVI).

#### LA IMPORTANCIA DE LAS UAVIS EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Precisamente para solventar la falta de tratamiento homologado, la labor de coordinación interinstitucional, se hizo a través de la vinculación de todas las instituciones o dependencias, que tienen una parte del proceso de atención a la víctima, tomando en cuenta no solamente a los primeros respondientes ni solamente a las víctimas, sino incluso a los agresores para que la sensibilización de género pudiera dotar al proceso de una coherencia a través de sus distintas etapas.

(...) identificamos la necesidad de vincular al DIF con sus UAVIs, al Instituto con su área de atención, a servicios médicos municipales porque ahí llegan muchas mujeres víctimas de violencia para atención, a justicia municipal porque ahí llegan tanto agresores como víctimas; y en esta última administración se habilitó a jueces y a juezas para emitir órdenes de protección. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

Esto es importante ya que en la entrevista (ver Anexo 1) se menciona que estas distintas dependencias generan el archivo de la víctima, en donde la consistencia entre dependencias es vital, para detectar la gravedad de la violencia y tomar acciones en consecuencia. Parte de ese esfuerzo de coordinación implicó crear un programa informático que pudiera homologar la forma en que se mide la violencia, por lo cual la titular del InMujeres GDL decide:

(...) traer el software a la Estatal (...) porque una de las cosas era que, a nivel estatal, de manera absurda, no hay datos. El CJN tiene un expediente único, pero es un expediente único muy primitivo. La CRU, te permite generar data, reportes estadísticos, te permite identificar los niveles de violencia, todo el historial de una mujer; por ejemplo, vino hace 6 meses y tenía semáforo verde, y ahorita aquí está en semáforo rojo; entonces, hay riesgo de violencia feminicida, y entonces ahí existe un plan de emergencia que hay que agotar. (comunicación personal...)

Por lo cual aparte de homologar, se decide modernizar los protocolos para que además de conseguir que la información recabada esté estandarizada, que la sensibilización también redunde en una recolección de datos de mayor calidad y en poder identificar las tendencias de violencia, conforme se incrementan para poder actuar a tiempo y conforme a los planes de emergencia existentes.

#### LAS ÁREAS DE ENFOQUE DE CAPACITACIÓN Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La perspectiva de género como una inspiración para poder instalar en las dependencias, un enfoque sensible al género cuando se atiende la violencia contra las mujeres, fue mencionado como una de las razones por las cuales se hizo una misión del InMujeres, poder comenzar a instalar la perspectiva de género mediante la sensibilización, misión postergada por mucho tiempo, ya que:

(...) desde la creación de los Institutos hace 18 años, una de las consignas centrales es capacitar para que en algún momento se institucionalice el género y esta capacitación derive en la incorporación de la perspectiva en las políticas públicas. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

Y a pesar de que los esfuerzos de capacitaciones sí existían, no giraban en torno a la misión de armonizar las dependencias con el marco regulatorio existente de manera más profunda, sino que era un enfoque basado en:

(...) estar dando capacitaciones aisladas, insisto, eso es importante hacerlo, no hay que dejar de hacerlo; pero lo que nosotras tratamos de hacer en esos tres años: el primer año identificamos lo que teníamos, el segundo año aplicamos dos procesos: el proceso de profesionalización, capacitación y profesionalización, y el proceso de contención emocional que también eso es importante. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

El proceso de profundización fue a partir del diagnóstico y la elaboración de un plan y, en segundo término, la incorporación de las capacitaciones como parte del proceso formativo del funcionario, para dotarle de habilidades y certificaciones de las que antes carecía, en vez de hacerlo solamente para cumplir el mínimo indispensable de información “de género”, que muchas veces se da de manera superficial en las dependencias. Por último, la etapa de crecimiento de los funcionarios se integra mediante la parte de mejorar y gestionar los efectos de atención a víctimas de violencia, mediante la contención emocional.

#### APORTACIONES AL TRABAJO INTERINSTITUCIONAL Y EFECTOS DE LAS CAPACITACIONES

El enfoque de coherencia y cooperación interinstitucional, basado en el marco común y de atención homologada a las distintas víctimas, resultó en

(...) un nuevo enfoque de trabajo en red, eso fue central así como no ver tu trabajo como aislado o como un único núcleo, sino verlo en un universo mucho más amplio y que pudiera vincularse con las diferentes áreas ¿no?, eso fue importante y digo además de integrar el enfoque de derechos humanos y de género, porque insisto, una cosa es atender a una víctima, pero otra cosa es darle ese enfoque, un enfoque no revictimizante, un enfoque *empoderador* (sic) un enfoque donde se ponga en el centro la agencia de las mujeres. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

En opinión de la entrevistada, el enfoque logra eliminar los defectos de carecer de una perspectiva de género, sin embargo, su comprobación tangible o su efecto perdurable es dudoso, como la misma entrevistada admite, dado que:

(...) en los procesos de transición, cortan los procesos operativos (...) debe de haber servicio profesional de carrera, ¿por qué? porque se pierde todo, digo de manera afortunada sabemos dónde hubo personas que se quedaron, pero hay personas que ya no están ahí, que casi estoy segura que van a estar en el (gobierno del) estado y no es cosa perdida [...] pero sí es importante vislumbrar la continuidad, y yo estoy pensando seriamente en implementar una reforma en materia normativa para que exista, digo si no quieren un servicio profesional de carrera a nivel estatal, que sea un servicio profesional de carrera en atención de violencia, para que así nosotras identifiquemos ¿dónde está el personal?, ¿cuál es su proceso de evaluación?, si están certificados, ¿qué nivel de capacitación traen?, de pericia. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018).

La necesidad de medir estos procesos e identificar el nivel de conocimiento, sensibilización y certificación de los funcionarios, es el reto más grande de estas capacitaciones, debido a que en cuanto el personal cambia sus funciones, se pierde visibilidad acerca del nivel de estandarización de los procesos de atención a la violencia y su aplicabilidad se hace más difícil, ya que es incierto saber a qué se estará dedicando ese funcionario, una vez que deja el puesto en el que se le capacitó inicialmente. Parte de estas dificultades deberían de sortearse en parte con una aplicación de un modelo similar al propuesto y ejecutado en el municipio de Guadalajara.

#### IMPORTANCIA DEL MARCO NORMATIVO Y EL MARCO DE DERECHOS HUMANOS

Aparte de los problemas de seguimiento, dentro del proceso de capacitación, es importante señalar que los obstáculos de implementación hacen notar la importancia de un debido encadenamiento normativo y legal para poder justificar y motivar legalmente, ante los propios funcionarios, la necesidad de las capacitaciones y la sensibilización, para evitar la percepción de que son algo

opcional o una capacitación solamente para especializar al funcionario. Al encontrarse con esta dificultad y:

(...) cuando se rehusaban, entonces sí, agarras como las armas grandes y así como de “a ver señor, no es que usted quiera o no quiera, es que además tenemos la Ley Federal de Acceso, la Ley Estatal, la Ley General de acceso y si no le resultan suficientes, está Belém do Pará, además la Sentencia del Campo Algodonero. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

#### ALINEACIÓN CON LOS NIVELES Y ESFERAS DE COMPETENCIA GUBERNAMENTALES

Las interacciones del marco normativo y la pertinencia de la capacitación, no solamente son para poder implementar debidamente el programa, sino para poder hacer la debida armonización y cumplir con las obligaciones a nivel municipal de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ya que era indispensable saber:

¿Qué es lo que teníamos?, ¿en qué nivel estaban los servidores públicos? y en función de eso, de hecho, Luis y yo estuvimos empezamos como a tallar lápiz y decir, “Ah pues estos son los módulos” y también, mucho nos sirvió los lineamientos de la certificación, que es una certificación nacional. (M. E. García Trujillo, comunicación personal, 2018)

Identificados los módulos de atención, el diseño y la puesta en marcha de la Estrategia PASE, fue posible.

### 5.3 PROBLEMAS PRINCIPALES IDENTIFICADOS POR LUZ ELENA ROSAS, ENCARGADA DE IMPLEMENTAR EL MODELO ÚNICO DE ATENCIÓN

Durante esta entrevista, se describió con relativa profundidad el proceso de implementación desde el punto de vista de las reacciones de los funcionarios que fueron capacitados.

#### REACCIONES ANTE LOS CAMBIOS QUE IMPLICAN LAS CAPACITACIONES

Durante la implementación del MUAVI fue evidente que las reacciones en contra fueron un elemento a considerar. Por las percepciones y prejuicios alrededor del concepto de género, las tendencias identificadas por la encargada del Modelo Único de Atención a Víctimas de la Violencia dejaron entrever que:

“(…) el ánimo entre las personas integrantes de las unidades que tenían que participar digamos que se dividió, unos lo hacían más por obligación sinceramente, lo veían como un trabajo extra, como algo que no está en sus funciones, un tema que no es necesariamente fundamental o ni siquiera visto como derechos humanos o una situación así, entonces por eso fue una labor de convencimiento constante”. (L.E. Rosas, comunicación personal, 2018)

La falta de un marco de referencia de los derechos humanos, equiparados a un nivel constitucional desde la reforma de 2011, como se mencionó en la descripción del marco normativo, es desconocida para muchos funcionarios a pesar de que ha pasado más de un sexenio de ello y que de este marco de derechos humanos, se desprenden obligaciones legales para todos y cada uno de los funcionarios del Estado Mexicano, en particular quienes atienden a víctimas de la violencia.

#### NIVEL EXISTENTE DE CONOCIMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS

Sin embargo, no todo es desconocimiento. El capital de experiencia derivado de la constante atención a víctimas de la violencia existe y al ser identificados los recursos existentes de atención, se comienza a descubrir que:

“(…) les llaman unidades especializadas en violencia familiar, y tienen años, entonces sí, ya lo saben y en lo práctico y todo, aun así fue interesante que unas cosas se tenía que reforzar, porque como hay perfiles de psicólogas,

trabajadoras sociales, abogadas y abogados, obviamente las psicólogas se centran mucho en su materia y abogados en lo suyo y tal, pero como es un estándar mínimo de atención, tienes que saber cosas básicas para poder atender a las mujeres en situación de violencias y aunque seas abogada, saber lo psico-emocional y si eres psicóloga saber lo jurídico”. (L.E. Rosas, comunicación personal, 2018)

Pero la pertinencia de las capacitaciones con un marco homologado, se revela al ser evidente que ningún funcionario cuenta con una batería de habilidades y conceptos, que le sean comunes a los demás para poder realizar un trabajo interinstitucional o para poder coordinarse con sus compañeros de las unidades especializadas en violencia familiar, dentro de un enfoque coherente, ya que son especialistas aislados en su campo del conocimiento particular.

#### EFFECTOS DE LA SENSIBILIZACIÓN EN LOS FUNCIONARIOS

Estos especialistas, incluso en el caso de quienes imparten justicia, estaban sumergidos en una inercia organizacional y profesional como en el caso de:

(...) algunos jueces en justicia municipal, dado que, si costaba mucho a diferencia de DIF, en donde sí atienden violencia en sí misma y en donde, podrían ser más sensibles, aunque fue curioso porque luego justicia destacó un poco más en quienes pasaron, fue interesante. Pero ahí con los jueces recogí de la certificadora que me compartieron como toda esta parte de que pasó, pero sí hubo un análisis y un proceso de reflexión y hubo jueces que certificaron que dijeron, hijole hice todo mal, qué compromiso me llevo, mis compañeros no lo ven, yo no lo veía, pero tenemos que hacer las cosas diferente, es un gran compromiso (...). (L.E. Rosas, comunicación personal, 2018)

Y en donde de manera cualitativa, sin atarlo directamente al desempeño respecto a los conocimientos impartidos por los capacitadores, quienes certificaron a los participantes, obtuvimos por vez primera evidencia testimonial y cualitativa acerca de una verdadera sensibilización a los temas de género, producto de la estrategia PASE y su implementación en forma de certificaciones.

Esta evidencia cualitativa es aún más alentadora dado que los encargados de impartir justicia están generalmente separados e insensibilizados de la realidad diaria de las víctimas, dado que su tarea es interpretar las leyes, no necesariamente ser empáticos o conocedores de la circunstancia de género de las víctimas de violencia.

#### 5.4 PROBLEMAS PRINCIPALES IDENTIFICADOS POR ARMANDO AVIÑA, TITULAR DE UNA UNIDAD DE GOBIERNO DONDE SE IMPARTIERON CAPACITACIONES

Durante esta entrevista se describe la experiencia de un funcionario público, titular de una unidad donde se impartieron las capacitaciones.

##### IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ÚNICO DE ATENCIÓN

En general, se señala la carencia de habilidades desarrolladas por los funcionarios y una percepción de que a pesar de que el tema de violencia contra las mujeres es muchas veces un tema de atención de delitos, son las instancias municipales las que, mediante estas capacitaciones pueden aspirar a atenderlo, dado que

Los servidores públicos no saben actuar, debe existir voluntad del servidor público, ser empático con la víctima y que, si bien es cierto, son temas de delito, pero también hay temas que le corresponden al municipio, el tema de la paz, yo le apuesto mucho. (...). (A. Rosas, comunicación personal, 2018)

##### REACCIONES ANTE LOS CAMBIOS QUE IMPLICAN LAS CAPACITACIONES

Sin embargo, es claro que la falta de recursos humanos y materiales impacta de manera directa la ejecución de la política pública dado que

el 70% de los servidores están de guardia 24 horas durante dos días y es complicado pedirles su asistencia en un día de asueto y hay mucha resistencia. Entonces te das cuenta que internamente tienes que luchar con esas apatías de la capacitación. Pero con nosotros no es solo un tema de capacitación y de instrumento, yo puedo tener mucha capacitación o instrumento jurídico, pero si no tengo la habilidad del servidor público, no sirve el proyecto. (A. Rosas, comunicación personal, 2018)

A pesar de la existencia de marcos de referencia como protocolos de actuación, el entrevistado identificó que, sin la sensibilización y la cooperación interinstitucional, poco se podrá hacer, dado que

es un tema de voluntad política, es un tema de política pública, es un tema de capacitación y de habilidad del servidor público. (A. Rosas, comunicación personal, 2018)

Los problemas y obstáculos más grandes son en la implementación, dado que ya existen los mecanismos para canalizar a las víctimas de violencia y quedan claros, pero muchas veces no se ejecutan, como señala el entrevistado dado que

se supone que aquí el modelo único de atención es tener la empatía con la mujer desde que llega. Tenemos aquí el protocolo y es parte de la actuación para poder canalizar ya sea al Instituto o al Centro de Justicia. (A. Rosas, comunicación personal, 2018)

#### PERFIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SELECCIONADOS PARA ASISTIR A LAS CAPACITACIONES

Para poder maximizar el impacto de las capacitaciones, hubo que focalizar la población objetivo por lo cual

Empezamos a descartar quienes no tenían contacto directo con el ciudadano, por ejemplo: los analistas no están en contacto con la población, en cambio los trabajadores que están en el módulo de información, ellos sí se van a capacitación porque son el primer frente de atención. (A. Rosas, comunicación personal, 2018).

#### AREAS DE OPORTUNIDAD PARA IMPLEMENTACIÓN EN OTRAS DEPENDENCIAS

Y al final de la implementación, fue fácil identificar aspectos susceptibles de mejora dado que la poca coordinación interinstitucional hace difícil implementar un enfoque transversal, dado que

Ahorita no tenemos este modelo de replicar la capacitación, porque nos enfriamos en este tema, yo le había expuesto ya a Ismael del Toro, un tema de difusión con la cuestión de las órdenes de protección. Ellos me dan esta

capacitación, yo no me involucro mucho con el tema de la agenda, yo de repente si les he dicho es que solamente hay una fecha y un horario, a mí eso no me resulta, yo necesito que me des 2 o 3 fechas porque no todos los compañeros van a poder ir, una, no todos están trabajando, si todos estuvieran trabajando, los mando y es una obligación de ellos ir pero cuando están en sus días de asueto, tienes como saber incentivarlos para que procedan a la capacitación. . (A. Rosas, comunicación personal, 2018).

#### CONCLUSIONES ANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CAPACITACIONES

El funcionario identifica que las prácticas de los primeros respondientes se han modificado en momentos distintos de la atención y estima que hay un enfoque transversal debido a que

[...] desde el momento de la recepción del ciudadano, ahora los jueces saben y cualquier elemento de aquí del MUAP, que, si una mujer viene, es que hay un tema de violencia y no importa lo que decidan en cuanto al proceso, ninguna mujer se va, si no es por conducto de la protección de la policía de Guadalajara. (A. Rosas, comunicación personal, 2018).

Pero en consonancia con las conclusiones de este análisis y con otros entrevistados, identifica claramente que la evaluación para la medición de impacto no existe internamente, lo cual puede complicar el seguimiento dentro de la dependencia dado que

[...] de manera interna no se evaluó, sino fue un resultado de la certificación como tal, a partir de un examen, donde tenían que sacar más de ochenta puntos. (A. Rosas, comunicación personal, 2018).

#### 6. ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL LISTADO DE CAPACITACIONES A FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

De la muestra de 54 funcionarios públicos de distintas dependencias que comprenden DIF Guadalajara, Justicia Municipal, Servicios Municipales y UIPAV, menos del 5% del personal, asistió tan solo una vez a las capacitaciones, dentro del periodo 2017-2018. [Ver Anexo 4.](#)

A continuación, se desglosa el análisis cuantitativo, en torno al promedio de calificaciones que dieron los funcionarios sobre los temas visto, siendo reprobatoria las calificaciones inferiores a 6 y aprobatorias, las superiores a este número:

- 27% de los funcionarios públicos que asistieron a las capacitaciones, le otorgaron una calificación reprobatoria, mientras que el 73% las consideró de forma aprobatoria.
- 72% evaluó de forma aprobatoria los instrumentos normativos vistos durante las capacitaciones, mientras que el 28% restante, los calificó de manera reprobatoria.
- 40% evaluaron de forma reprobatoria los contenidos referentes a la Ley General de Víctimas, mientras que el 60% lo hizo de forma positiva.
- 90% calificaron de forma aprobatoria los tipos y modalidades vistos dentro de las capacitaciones, mientras que para el 10% restante fue reprobatorio.

## 7. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS CAPACITACIONES A FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

En general, la falta de habilidades en los funcionarios para dar atención diferenciada y sensible al género es lo más importante para poder decir que los primeros respondientes están atendiendo de manera adecuada a las mujeres víctimas de violencia, por lo tanto, si las capacitaciones no logran desarrollar habilidades tales como la contención, la identificación de factores de violencia y

En general, está claro que las capacitaciones están aisladas. El enfoque de género no está institucionalizado. Por ello, es importante reconocer que el género es algo que las personas "hacen" a través de sus prácticas, que está en la legislación y en las relaciones con los demás. Esto puede ayudar a las personas encargadas de las políticas realicen un análisis de género para ver cómo el proceso de implementar esta política pública o cualquier otra tiene efectos de género.

Es necesario tener en cuenta esos efectos antes de reproducir las desigualdades existentes especialmente en la atención a la violencia, ya que el costo de rectificar errores puede ser muy costoso para la víctima a nivel personal, familiar y puede

costarle incluso la vida (Leyva, 2017). El reconocimiento de cómo se está haciendo políticas públicas como esta y cómo afecta el género también podría conducir a un mejor mapeo de políticas que generen cambios transformadores. Una agenda transformadora significa desafiar las normas y prácticas que producen desigualdades de género, destacando e interviniendo en el proceso de género de la formulación de políticas.

Este enfoque contrasta con lo encontrado, que es que los funcionarios han aprendido a través de la práctica, lo que ha causado que la atención sea heterogénea, basada en opiniones, experiencias propias y prácticas no homologadas. Al ser el género una práctica socialmente construida y por lo tanto invisible y difícil de detectar, es importante sensibilizar a los funcionarios al respecto.

Debido a que los funcionarios realizan su labor dentro de un esquema técnico, que se limita a los trámites, hace falta empatía hacia los usuarios. Esta deshumanización tiene efectos de género y muchas veces la empatía con las víctimas de violencia es visto como algo 'opcional' y no como la obligación de canalizar a las mujeres a las instancias competentes y protegerlas conforme a su derecho humano. Para ello, es importante para la ejecución hacer referencia a las obligaciones normativas respecto a género. Respecto a esto, como no ha habido desde la reforma de Derechos Humanos de 2011 esfuerzos dirigidos hacia el personal operativo de ayuntamientos para que comprendan que han adquirido ciertas obligaciones nuevas, el desconocimiento es profundo años después..

## 8. EVALUACIÓN DE MÉTODOS PEDAGÓGICOS MEDIANTE LA CONVERGENCIA CON CRITERIOS INAFED

Tipo de material	¿Define objetivos? ¿Cuáles?	¿Tiene metas mínimas para los servidores públicos?	¿Incluye los temas a cubrir, la duración y los recursos a usar?	Valoración
<b>Presentación de PowerPoint</b>	Sí, definir el concepto "género"	Sí, entender el concepto "género" y su relación con las mujeres mediante un examen de 5 preguntas.	Incluye temas y la duración del curso, no especifica los recursos a usar.	Este material es de carácter general y no contiene ninguna mención de las labores a realizar del funcionario.
<b>Lectura de relatos sobre el comportamiento de un hombre.</b>	No, solamente se pregunta la percepción que tienen del hombre después de leer los relatos.	No	Especifica miembros del equipo y lectura correspondiente, pero no los tiempos en que se realizará la actividad	Este material sería relevante si se incluyeran preguntas orientadas a la reflexión y enlazarlo a algún tema en la práctica diaria de los servidores públicos.
<b>Conceptos Claves</b>	Sí, definir el concepto "género" e "identidad de género".	No	No	Este material es de carácter general y no contiene ninguna mención de las labores a realizar del funcionario.
<b>Marco Jurídico</b>	Sí, explicar los convenios internacionales que ha firmado el Estado Mexicano.	No	Incluye los temas, pero no define duraciones.	Este material es altamente relevante para las tareas de los funcionarios, pero no evalúa su nivel de comprensión.

Tipo de material	¿Define objetivos? ¿Cuáles?	¿Tiene metas mínimas para los servidores públicos?	¿Incluye los temas a cubrir, la duración y los recursos a usar?	Valoración
<b>Ley General de Víctimas correspondientes a la Violencia de Género.</b>	Sí, conocer los conceptos, principios y definiciones y definiciones de la ley.	No	Incluye los temas, pero no define duraciones.	Este material es altamente relevante para las tareas de los funcionarios, pero no evalúa su nivel de comprensión.
<b>Definiciones básicas del Derecho Penal Mexicano</b>	Sí, Conocer los aspectos básicos de derecho penal y familiar para la orientación.	No	Incluye las definiciones, pero no define duraciones.	Este material es altamente relevante para las tareas de los funcionarios, pero no evalúa su nivel de comprensión y posterior aplicación de manera correcta.
<b>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</b>	No tiene objetivos establecidos	No	Incluye algunos conceptos que vienen de la ley, pero no los desglosa y explica.	Este material es altamente relevante para las tareas de los funcionarios, pero no evalúa su nivel de comprensión y posterior aplicación de manera correcta.
<b>Factores de Riesgo</b>	No tiene objetivos establecidos	No	No todos los factores vienen definidos y tampoco incluye duraciones.	Este material es de carácter general y permite al funcionario tener mayor conocimiento del tema para orientar.
<b>Ejercicio</b>	No tiene objetivos establecidos.	No	No tiene pasos a seguir, recursos ni tiempos.	Al estar incompleto de información, no cumple con los requisitos mínimos.

Tipo de material	¿Define objetivos? ¿Cuáles?	¿Tiene metas mínimas para los servidores públicos?	¿Incluye los temas a cubrir, la duración y los recursos a usar?	Valoración
<b>Ciclo de la violencia</b>	No tiene objetivos establecidos	No	Brinda información, pero no dice que recursos utilizará.	En el apartado de niveles de peligrosidad, una de las características que vienen en estos niveles, es el uso de tatuajes, me parece que eso refuerza un estigma discriminatorio, que se debe erradicar también desde los servidores públicos.
<b>Nociones básicas de derecho penal</b>	Sí, Conocer los aspectos básicos de derecho penal y familiar para la orientación.	No	Incluye las definiciones, pero no define duraciones.	Este material es altamente relevante para las tareas de los funcionarios, pero no evalúa su nivel de comprensión y posterior aplicación de manera correcta.

*Tabla 3 - Tabla de evaluación que valora el material pedagógico utilizado para capacitar a los funcionarios*

## 9. CONCLUSIONES GENERALES

En general, sensibilizar y capacitar a funcionarios que llevan tiempo trabajando en la atención de algún grupo, se vuelve una tarea complicada, el caso de quienes atienden a mujeres víctimas de la violencia, no es una excepción; barreras presupuestales, culturales, inercias organizacionales y políticas, son algunos de los factores que hacen de este esfuerzo, algo complejo de implementar y darle seguimiento.

Por un lado, como parte de una política de Estado, las capacitaciones a funcionarios públicos son obligatorias, siendo este otro elemento que puede fomentar o dificultar el aprendizaje en los primeros respondientes; en el caso que analizamos, vemos que los funcionarios perciben estas capacitaciones como una pérdida de tiempo o una mayor carga a su trabajo, puesto que el tema del que se les va a capacitar, es algo sobre el cual ya están familiarizados, debido a su experiencia y trabajo diario; esta actitud quizá nace a partir de la manera en que se han realizado otras capacitaciones previas a las que han asistido, y que no los han dotado de nuevas herramientas, por lo tanto no las consideran útiles, ni relevantes, más allá de su obligatoriedad, predisponiéndolos con una actitud de resistencia hacia lo que vayan a escuchar o hacer.

En este sentido, aunque los funcionarios públicos ya conocen la parte “operativa” y los procedimientos de atención a víctimas de violencia, el hecho de capacitarse de la forma que propone InMujeres, genera que se les pueda dar un seguimiento con miras a profesionalizar su trabajo y que no quede solamente en una capacitación más, de las que muchas veces vienen como parte del cronograma a cumplir durante la administración.

Al capacitar y certificar funcionarios que puedan dar una atención oportuna a las víctimas de violencia, sin revictimizar, a través de un trato humano y sensible, donde se busque poner siempre en el centro la dignidad de la persona, respetando así el espíritu de la reforma del 2011, se está formando una nueva generación de servidores públicos, que desde las instituciones puedan dar respuesta a la crisis

que vivimos en materia de violaciones a los derechos humanos y violencia contra la mujer, no solo en nuestro estado, sino a nivel nacional.

Dentro de las capacitaciones analizadas, observamos que no solamente implican la creación y dominio de una habilidad nueva, sino que van más allá, buscando la aceptación de ciertos postulados que nacen de una convicción de la igualdad que existe entre hombres y mujeres, además de la posibilidad de reconocer los efectos de la violencia y las causas que a veces se esconden en patrones de comportamiento, prejuicios o prácticas culturales.

Aunque existe todo un entramado legal, de tratados internacionales, leyes y reglamentos que hablan sobre fomentar que se financien este tipo de capacitaciones, este primer problema se vuelve secundario, porque incluso ante las restricciones presupuestales, se deben de anteponer frecuentemente las inercias de cada grupo de funcionarios y de los titulares de sus dependencias, que como primeros respondientes ante un problema como la violencia, frecuentemente ven poca relevancia en parar sus actividades para capacitarse en éste y cualquier otro tema.

En este sentido, el diseño, socialización e implementación de estas capacitaciones, debe ser un proceso planeado y estructurado que permita a los funcionarios conocer los antecedentes, objetivos, temas y habilidades que podrán desarrollar, para mejorar en sus áreas de trabajo con miras a una atención integral y buscando erradicar poco a poco, las resistencias de las cuales identifica Luz Elena Rosas, dentro de la entrevista que se le realizó.

El enfoque del InMujeres GDL, al tratar de capacitar funcionarios mediante una certificación externa, podría ser exitoso. Su ex titular apuesta fuertemente a que este esfuerzo inicial, pueda ser la punta de lanza para implementar el Modelo Único de Atención a Víctimas aquí descrito, para que la coordinación entre dependencias, la interoperabilidad de sus bases de datos y procedimientos iguales para atender a las víctimas, sean la regla y no la excepción para redundar en funcionarios más capacitados y preparados, sino para atajar la violencia contra las mujeres.

Para ello se requiere una mayor coordinación entre instituciones, un seguimiento y una homologación, con miras a que se vuelva algo fijo dentro del marco de actividades de las instancias, independientemente del cambio de administración que pueda llegar a ocurrir.

Este enfoque preventivo y correctivo, solo podrá darse una vez que se transite a tener funcionarios que entiendan que tener un marco de referencia sensible al género y al contexto de cada víctima, es fundamental para poder salir de la lógica de estar permanentemente rebasados, atendiendo las causas de la violencia. Esto implica cambiar paradigmas al interior de las instituciones, los cuales incluso están muy arraigados ya dentro de la cultura organizacional, pero que son necesarios y urgentes, ante el contexto de violencia que viven las mujeres en nuestro país.

Sin embargo, de forma preliminar se puede decir que se está lejos de medir el impacto real de las capacitaciones con las condiciones vigentes y más, a la luz de la reestructuración de cómo funcionará el gobierno estatal entrante respecto a sus políticas de igualdad de género. Ya lo vimos con la desaparición del Instituto Jalisciense de la Mujer y la creación de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres, donde se espera que continúen con este tipo de acciones al interior, dada la continuidad de algunas funcionarias, pero ahora en el ámbito estatal, como es el caso de María Elena García Trujillo.

Un buen primer paso sería contar con recursos más cuantiosos, que estén etiquetados a partir de objetivos, como la certificación del Modelo Único de Atención a Víctimas; cursos y talleres calendarizados de manera fija, sería otro paso positivo para formalizar el seguimiento y continuidad de estos esfuerzos.

Estas acciones salen de las competencias de los Institutos de la Mujer, pero es ahí donde se tienen que mostrar resultados, antes de la aprobación del presupuesto de egresos, para que se contemple como prioridad, un mayor número de capacitaciones y sensibilizaciones, que demuestren el compromiso que existen en la atención de la violencia de género y que no ocurra lo que en muchos estados sucede con la Alerta de Género.

Por último, un esquema de seguimiento a estos funcionarios, como lo mencionaba la ex titular del InMujeres GDL, es vital para conseguir ejemplos de casos de éxito, que refuercen la idea de que capacitar a los funcionarios, es una inversión válida y necesaria.

Si ya se tiene la experiencia previa en el municipio de Guadalajara, lo óptimo en este caso sería generar una evaluación a 3 años de la implementación de estas capacitaciones, para hacer un balance, generar un informe y posteriormente tomarlo como ejemplo, no solo para otros municipios, sino a nivel estatal, ya con la posibilidad de destinar mayor cantidad de recursos y desarrollar un plan que abarcara distintas instancias, como la Fiscalía General del Estado, y que en los siguientes años, pudiera implementarse, siendo incluso modelo a nivel nacional.

Siguiendo esta lógica, dentro de la implementación al interior de las dependencias, debe buscarse un formato que permita a los funcionarios asistir a las capacitaciones, sin descuidar su trabajo, pero también sin mermar en sus horas de descanso, ya que esto ha sido un constante factor de resistencias en cuanto a la asistencia de los funcionarios, como lo señaló Armando Aviña, titular de una de las unidades donde se dieron las capacitaciones. Por lo tanto, armonizar el esquema desde el inicio dentro de los cronogramas semestrales o anuales de las dependencias, facilitaría una recepción positiva de los funcionarios, buscando disminuir el rechazo que existe hacia ellas.

Inscribir este tipo de políticas públicas en estrategias que duren más que una administración municipal o estatal, también puede ser algo crítico para el éxito de las capacitaciones, sobre todo porque si analizamos el componente de las distintas instancias de la administración pública, al haber un cambio de gestión, hay una cantidad de empleados “de base”, que se quedan y siguen brindando el servicio, ese también pudiera llegar a ser un criterio a tomar dentro de las capacitaciones y no que solamente gire hacia algunos “de confianza”, que en 3 o 6 años cambiarán de puesto, se irán a otra dependencia o dejarán el servicio público. Como se argumentó anteriormente, las estrategias de análisis de género deben considerarse abiertas, maleables y sujetas a continuas presiones políticas. Cuando se

implementan este tipo de políticas públicas de atención a la violencia que implican enseñar nuevos marcos de referencia como el género, es mejor que en lugar de considerarlos marcos estáticos, es apropiado verlos como marcos de referencia en constante cambio, debido a que pertenecen a una búsqueda continua de justicia de género. No podríamos conformarnos con “atender bien a las mujeres violentadas” olvidando que todo este complejo entramado legal y de tratados internacionales tiene como objetivo que los ayuntamientos puedan ser una fuerza para bien que contribuya a la prevención y erradicación de la violencia. En este aspecto, los criterios de eficiencia, eficacia y medición de una política pública como estos solo son suficientes si son vistos como parte de este esfuerzo de justicia de género.

Claramente, en el contexto económico y político actual, cuando a los servidores públicos se les pide constantemente que hagan más con menos, esto significa que para hacer que esta búsqueda de justicia funcione, hay que poner en el centro las limitaciones presupuestales, materiales y políticas como mencionan todos los entrevistados. El género compite con otras prioridades de política social y presupuestal y es necesario estar consciente de ello.

Finalmente, hay que estar conscientes de que como lo señalan quienes diseñaron, implementaron y recibieron esta política pública de sensibilización de funcionarios, está muy claro que las burocracias normalizan sus prácticas a través de reglas formales e informales sobre quién toma decisiones de un tipo particular y cómo y dónde se pueden difundir, ejecutar, etc. Esto lo definen como la “falta de voluntad política”. Estas prácticas normalizadas son probablemente un obstáculo que precisamente parte de la falta de un concepto de la importancia del género como enfoque transversal en todas las dependencias de gobierno. Estas prácticas y esta carencia evidencian, una vez más, como conclusión de este estudio, que es urgente continuar con este tipo de sensibilización, por más que su implementación haya tenido dificultades.

**EC0539**  
**“ATENCIÓN PRESENCIAL A MUJERES VÍCTIMAS DE**  
**VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO”**

**OBJETIVOS DEL MANUAL**

Este Manual está dirigido específicamente a personal de primer contacto que atienden mujeres víctimas de violencia basada en el género en las instituciones del servicio público que estén relacionadas con la atención, orientación, prevención de la Violencia hacia las mujeres. El cual pretende facilitar las herramientas para adquirir las competencias laborales que faciliten a las personas participantes:

## CONVENCION INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER "CONVENCION DE BELEM DO PARA"

Convención  
Interamericana para  
Prevenir, Sancionar y  
Erradicar la Violencia  
contra la Mujer  
(Belém do Pará)



Propone por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad.

*Tiene el propósito de proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas, fue adoptada en junio de 1994 y ratificada por México en 1998*

## DEFINICIONES GENERALES

### **Victimización secundaria**

- Indica que las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.

## ANEXO 2 - CUESTIONARIOS

### **Preguntas relativas a la entrega-recepción:**

1. ¿Qué contraste relativo a la capacitación y sensibilización de funcionarios en temas de género y atención a víctimas cuando comenzaste a trabajar en el Indujeres GDL?
2. ¿Había capacitaciones previas de este tipo anteriores a las que decidiste emprender de 2015 a 2018?
3. ¿Dentro del proceso de entrega y recepción, qué documentos o registros internos encontraste relativos a la sensibilización? ¿Ya había avances?

### **Preguntas relativas al proceso de creación de las capacitaciones:**

1. ¿Cómo emprendieron el proceso de selección o creación de materiales de sensibilización?
2. ¿Cómo escogieron a quienes impartieron las capacitaciones?
3. ¿Hicieron algún tipo de análisis con los funcionarios a sensibilizar para entender las necesidades de capacitación?

### **Preguntas relativas a la impartición de capacitaciones**

1. ¿Cómo seleccionaron por qué dependencia o parte del ayuntamiento empezar a sensibilizar funcionarios? ¿Por qué?
2. ¿Encontraron resistencias de parte de los funcionarios a recibir las capacitaciones? ¿Si es así, cuáles fueron y cómo las superaron?
3. ¿Cuál fue la experiencia de los que impartieron las capacitaciones? ¿Estás satisfecha con su labor?

### **Preguntas relativas al impacto de las capacitaciones**

1. ¿Evaluaron a los funcionarios para verificar que lo impartido se haya aprendido?
2. ¿Dieron seguimiento a los funcionarios sensibilizados? ¿Si es así, de qué manera? ¿Si no, que les impidió hacerlo o porqué lo decidieron así?

3. ¿Conocen de algún funcionario, grupo de funcionarios o dependencia que hayan cambiado su forma de atención debido a las sensibilizaciones?
4. ¿Conoces de indicadores de violencia contra las mujeres dentro de las dependencias o de las áreas de los funcionarios que fueron sensibilizados?
5. ¿Cómo han ayudado las capacitaciones al Modelo Único de Atención Integral a Mujeres y Niñas Víctimas de Violencias que aplican en Guadalajara?

### **Preguntas relativas a los objetivos municipales, estatales y federales**

1. ¿Cómo usaron el marco normativo internacional, nacional, estatal o municipal para las capacitaciones?
2. ¿Encontraron apoyo o resistencia de parte de las dependencias o dentro del ayuntamiento? ¿Qué piensas de lo que encontraron?
3. ¿Cómo lograron decidir la estrategia municipal de la que fue parte la capacitación?
4. ¿Recibieron algún apoyo estatal o federal, monetario, en especie o político para impartir las capacitaciones?

### **Preguntas relativas a la valoración de las capacitaciones y su objetivo**

1. ¿Cómo valoras el efecto de las capacitaciones que impartieron durante estos 3 años?
2. ¿Qué objetivos alcanzaron y cuáles no alcanzaron?
3. ¿Estás satisfecha con la reedición de los objetivos en la Estrategia PASE que presentaron en febrero de 2018?
4. ¿Tienes algo más que decir que consideres importante?

### **Cuestionario anónimo a funcionarios**

- ¿Recibiste una capacitación de sensibilización para temas de género y atención a víctimas? S/N
- ¿Qué tipo de capacitación recibiste?
  - Presencial, en mi lugar de trabajo
  - Presencial o en aula en el Indujeres GDL
  - Remota

- En otro lugar (especificar)
- ¿Se te comunicaron los objetivos y la razón de impartir esta capacitación?  
S/N
- ¿Cómo evalúas la capacitación recibida?
  - Muy buena
  - Regular
  - Ni buena ni mala
  - Mala
  - Muy mala
- ¿Por qué evalúas así la capacitación (Abierta)
- ¿A qué tareas de tus funciones aplica la capacitación que recibiste? (Abierta)
- ¿Qué tan útil fue la capacitación a las tareas de tus funciones de trabajo?
  - Muy útil
  - Algo útil
  - Ni útil y poco útil
  - Poco útil
  - No fue útil
- ¿Recibiste seguimiento de parte del capacitador o del Indujeres después de la capacitación? S/N
- ¿Recibiste información o material adicional de parte del capacitador o del InMujeres después de la capacitación? S/N
- ¿Conoces el Modelo Único de Atención Integral a Mujeres y Niñas Víctimas de Violencias? S/N
- (Condicional) ¿Qué conoces del Modelo Único de Atención Integral a Mujeres y Niñas Víctimas de Violencias?
- ¿Has cambiado la manera en la que realizas tus tareas debido a la capacitación que recibiste? S/N
- (Condicional) ¿Cómo has cambiado las tareas que realizas? (Abierta)
- ¿Tienes algún comentario adicional al respecto de la capacitación recibida?

ANEXO 3 – VACIADO DE ENCUESTAS TABULAR

Género del encuestado	¿Recibiste una capacitación de sensibilización para temas de género y atención a víctimas?	¿Qué tipo de capacitación recibiste?	¿Se te comunicaron los objetivos y la razón de impartir esta capacitación?	¿Cómo evalúas la capacitación recibida?	¿Por qué evalúas así la capacitación?	¿A qué tareas de tus funciones aplica la capacitación que recibiste?	¿Qué tan útil fue la capacitación a las tareas de tus funciones de trabajo?	¿Recibiste seguimiento de parte del capacitador o del InMujeres después de la capacitación?	¿Recibiste información o material adicional de parte del capacitador o del InMujeres después de la capacitación?	¿Conoces el Modelo Único de Atención Integral a Mujeres y Niñas Víctimas de Violencias?	¿Qué conoces del Modelo Único de Atención Integral a Mujeres y Niñas Víctimas de Violencias?	¿Has cambiado la manera en la que realizas tus tareas debido a la capacitación que recibiste?	¿Cómo has cambiado las tareas que realizas?	¿Tienes algún comentario adicional al respecto de la capacitación recibida?	Número de encuesta
Hombre	Sí	Colomos	Sí	Muy buena	Porque fue buena, integral y suficiente	Trato con los ciudadanos	Muy útil	Sí	Sí	Sí	Es un modelo enfocado en la no re victimización de las mujeres víctimas de violencia.	Sí	Prestando mi servicio de manera responsable con los ciudadanos, sobre todo con más sensibilidad	No	1
Mujer	No		No					No	No						2
Mujer	Sí	Presencial o en aula en InMujeres GDL	Sí	Muy buena	Porque me hizo entenderme como persona y me dio herramientas para ser mejor cada día	Cuando realizo las visitas al momento de interactuar con los servidores públicos, me permite detectar su calidad de servicio	Muy útil	Sí	Sí	Sí	La forma de entender, canalizar y las diversas áreas de lo que lo integran, así como funciones de cada una	Sí	a tener más control sobre mi persona, usar todas las herramientas que se enseñan y a entender mejor a las personas	Fue excelente, me gustaría que la contención se diera cada semana	3
Hombre	No		No					No	No	No		No			4
Mujer	No		Sí							Sí	Seguramente la labor principal es el apoyo en la vulnerabilidad del sexo femenino cuando ha sufrido algún tipo de violencia.				5
Mujer	No	Conocimiento de otra institución	Sí	Muy buena	No la he recibido	En mediación es fundamental aplicar correctamente la equidad de género	Muy útil	No	No	Sí	Es de orden público e interés social en el Estado de Jalisco, es una protección emergente	Sí	Como mediador aplico un trato igualitario	Solo es conocimiento general referente a la sensibilización de temas de género.	6

Género del encuestado	¿Recibiste una capacitación de sensibilización para temas de género y atención a víctimas?	¿Qué tipo de capacitación recibiste?	¿Se te comunicaron los objetivos y la razón de impartir esta capacitación?	¿Cómo evalúas la capacitación recibida?	¿Por qué evalúas así la capacitación?	¿A qué tareas de tus funciones aplica la capacitación que recibiste?	¿Qué tan útil fue la capacitación a las tareas de tus funciones de trabajo?	¿Recibiste seguimiento de parte del capacitador o del InMujeres después de la capacitación?	¿Recibiste información o material adicional de parte del capacitador o del InMujeres después de la capacitación?	¿Conoces el Modelo Único de Atención Integral a Mujeres y Niñas Víctimas de Violencias?	¿Qué conoces del Modelo Único de Atención Integral a Mujeres y Niñas Víctimas de Violencias?	¿Has cambiado la manera en la que realizas tus tareas debido a la capacitación que recibiste?	¿Cómo has cambiado las tareas que realizas?	¿Tienes algún comentario adicional al respecto de la capacitación recibida?	Número de encuesta
Mujer	Sí	Presencial o en aula de InMujeres GDL	Sí	Muy buena	Es muy buena dado que te sensibiliza como servidor público para otorgar una atención integral al sector más vulnerable	Desde el primer contacto con la víctima asesoría, canalización u atención del caso de concreto	Muy útil	No	Sí	Sí	Las distintas formas de brindar el servicio para la prevención a las manifestaciones de la violencia su protocolo, atención, violento, etapas.	Sí	Siguiendo el protocolo		7
Hombre	Sí	Presencial, en mi lugar de trabajo	Sí	Muy buena	así lo considero	Protección de Juicio	Muy útil	No	No	Sí		Sí	más atención en estudio de resoluciones que involucran a mujeres y niños	no	8
Mujer								No	No	No		No			9

ANEXO 4 – VACIADO DE LISTA DE CAPACITACIONES A FUNCIONARIOS

Resultado	Categoría	Factores de violencia	Instrumentos normativos	LGV	Tipos y modalidades	Total, Asistencias 2017-2018
11	Capacitación	66.67	40	55.56	66.67	1
20	Pasa	100	100	100	100	1
11	Capacitación	66.67	60	44.44	66.67	1
13	Capacitación	0	80	66.67	100	1
14	Capacitación	66.67	80	66.67	66.67	3
14	Capacitación	66.67	60	77.78	66.67	2
13	Capacitación	100	40	66.67	66.67	1
17	Asesoría	100	60	88.89	100	1
14	Capacitación	66.67	80	66.67	66.67	2
9	Capacitación	33.33	40	44.44	66.67	1
12	Capacitación	66.67	80	44.44	66.67	2
16	Asesoría	66.67	100	66.67	100	3
8	Capacitación	66.67	40	33.33	33.33	1
14	Capacitación	100	80	66.67	33.33	4
15	Capacitación	66.67	60	88.89	66.67	5
16	Asesoría	100	80	66.67	100	10
15	Capacitación	100	60	77.78	66.67	2
14	Capacitación	100	80	55.56	66.67	6
16	Asesoría	66.67	60	88.89	100	17
16	Asesoría	66.67	60	77.78	100	10
17	Asesoría	33.33	100	88.89	100	14
10	Capacitación	66.67	60	33.33	66.67	6
14	Capacitación	33.33	100	66.67	66.67	3
13	Capacitación	66.67	80	55.56	66.67	8
18	Pasa	33.33	100	100	100	17
13	Capacitación	66.67	60	55.56	100	13
10	Capacitación	66.67	40	44.44	66.67	15
12	Capacitación	66.67	80	55.56	33.33	6
10	Capacitación	66.67	20	44.44	100	17
18	Pasa	33.33	100	100	100	15
16	Asesoría	100	40	100	66.67	15
16	Asesoría	66.67	60	88.89	100	13
10	Capacitación	33.33	20	66.67	66.67	15
13	Capacitación	100	60	44.44	100	17
13	Capacitación	66.67	20	88.89	66.67	13
15	Capacitación	100	80	66.67	66.67	19
8	Capacitación	0	60	44.44	33.33	18
12	Capacitación	100	60	33.33	100	17
10	Capacitación	100	20	33.33	100	9
13	Capacitación	66.67	60	66.67	66.67	20
14	Capacitación	100	40	77.8	66.67	16

Resultado	Categoría	Factores de violencia	Instrumentos normativos	LGV	Tipos y modalidades	Total, Asistencias 2017-2018
12	Capacitación	100	40	44.44	100	21
12	Capacitación	66.67	60	55.56	66.67	
12	Capacitación	33.33	60	66.67	66.67	18
11	Capacitación	33.33	60	55.56	66.67	14
16	Asesoría	66.67	100	66.67	100	14
13	Capacitación	33.33	40	77.78	100	10
15	Capacitación	33.33	100	77.78	66.67	10
15	Capacitación	66.67	100	55.56	100	
9	Capacitación	33.33	20	55.56	66.67	
11	Capacitación	33.33	40	55.56	100	17
14	Capacitación	66.67	60	77.78	66.67	6
9	Capacitación	0	60	44.44	66.67	13
14	Capacitación	66.67	60	88.89	33.33	10

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH. (20 de diciembre de 1993). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Obtenido de Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
- Andrade, L. A. (2 de 26 de 2018). *Cimac Noticias*. Obtenido de <https://www.cimacnoticias.com.mx/taxonomy/term/2982>
- Arenas, V. (2016). Guadalajara atiende 10 casos diarios de violencia contra mujeres. *El Informador*. Recuperado el 12 de mayo de 2019, de <https://www.informador.mx/Jalisco/Guadalajara-atiende-10-casos-diarios-de-violencia-contra-mujeres-20160216-0106.html>
- Bobadilla, R. (6 de marzo de 2018). Guadalajara se suma al paro 8M. *El Informador*. Obtenido de <https://www.informador.mx/jalisco/Guadalajara-se-suma-al-paro-8M-20180306-0153.html>
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. (15 de febrero de 2019). *Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)*. Obtenido de Gob.mx: <https://www.gob.mx/conavim/articulos/guia-practica-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-avgm?idiom=es>
- Congreso de Chihuahua. (9 de abril de 2019). *Historial de diputados*. Obtenido de LIX Legislatura: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/diputados/diputadosAnteriores.php>
- Diario Oficial de la Federación. (2013). Obtenido de PROGRAMA Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.: [http://dof.gob.mx/DOFmobile/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5343064](http://dof.gob.mx/DOFmobile/nota_detalle_popup.php?codigo=5343064)
- DOF. (2007). *Ley General de Acceso A Las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia*. Ciudad de México: Congreso de la Unión.

- Fajardo, G. (5 de agosto de 2018). Las muertas de arena, las muertas de Juárez. *Nexos*. Obtenido de <https://cultura.nexos.com.mx/?p=16468>
- Fondevila, G. (septiembre de 2010). Utilidad y eficacia de tratados y convenios internacionales en México: cultura laboral y discriminación hacia las mujeres. *Andamios. Revista de Investigación Social*, págs. 161-199. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62819897008>
- Fuentes, M. H. (2 de marzo de 2018). *Diario NTR*. Obtenido de [https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_nota=93821](https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=93821)
- Gallegos, Z. (18 de octubre de 2017). *El País*. Obtenido de El País - Sección México: [https://elpais.com/internacional/2017/10/18/mexico/1508290550\\_298025.html](https://elpais.com/internacional/2017/10/18/mexico/1508290550_298025.html)
- Gobierno de Jalisco. (23 de febrero de 2017). *Modelo Único de Atención a las Mujeres en situación de Violencia en el Estado de Jalisco*. Obtenido de Periódico Oficial del Estado de Jalisco: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/MUAJAL.pdf>
- Gobierno Federal. (8 de marzo de 2016). *gob.mx*. Obtenido de Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-integral-para-prevenir-atender-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres-2014-2018>
- Gutiérrez, E. M. (30 de mayo de 2019). En Jalisco, 7 de cada 10 mujeres han sido víctimas de violencia. *Milenio Diario*. Recuperado el 8 de septiembre de 2019, de <https://www.milenio.com/politica/comunidad/siete-de-cada-diez-mujeres-en-jalisco-sufren-violencia>
- Hernández, L. E. (2018 de noviembre de 13). Entrevista acerca de capacitaciones del INMUJERES GDL. (S. P. Hernández, Entrevistador)

- INAFED. (2018). *Recursos INAFED*. Obtenido de Guía Técnica 17: La capacitación del personal municipal:  
[http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia17\\_la\\_capa\\_citacion\\_del\\_personal\\_municipal.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia17_la_capa_citacion_del_personal_municipal.pdf)
- INEGI. (2018). *Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer*. Ciudad de México: INEGI.
- InMujeres Federal. (2017). *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 Avance y Resultados 2017*. Ciudad de México: Gobierno de la República. Obtenido de  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/304490/Avance\\_y\\_Resultados\\_PROIGUALDAD\\_2017\\_28\\_02\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/304490/Avance_y_Resultados_PROIGUALDAD_2017_28_02_2018.pdf)
- InMujeres GDL 1. (13 de febrero de 2018). *Estrategia Municipal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres*. Guadalajara, Jalisco, México. Obtenido de [http://www.immg.gob.mx/sites/default/files/estrategia\\_pase.pdf](http://www.immg.gob.mx/sites/default/files/estrategia_pase.pdf)
- InMujeres GDL 2. (2018). *Logros y Desafíos por la Igualdad 2015-2018*. Guadalajara: InMujeres GDL. Obtenido de  
[http://www.immg.gob.mx/sites/default/files/inmujeres\\_gdl\\_logros\\_y\\_desafios\\_por\\_la\\_igualdad.pdf](http://www.immg.gob.mx/sites/default/files/inmujeres_gdl_logros_y_desafios_por_la_igualdad.pdf)
- Instituto Nacional de las Mujeres. (agosto de 2007). *El impacto de los estereotipos y los roles de género en México*. Obtenido de  
[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100893.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100893.pdf)
- Kessler, S. J., & McKenna, W. (1985). *Gender: An Ethnomethodological Approach*. Chicago: University of Chicago Press. Retrieved from

<https://books.google.com.mx/books?id=As563HBuZcAC&lpg=PR1&hl=de&pg=PR1#v=onepage&q&f=false>

Leyva, E. (11 de diciembre de 2017). El mosaico legal del feminicidio en México. *Nexos*. Obtenido de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7123>

López, M. A. (31 de agosto de 2018). *Animal Político*. Obtenido de La travesía de Norma Andrade: <https://www.animalpolitico.com/2018/08/norma-andrade-historia-feminicidio/>

Mendieta, H. Z. (14 de febrero de 2017). *Cimac Noticias*. Obtenido de <https://www.cimacnoticias.com.mx/noticia/quiero-evitar-la-muerte-de-las-j-venes-el-dolor-de-otra-familia-de-otros-ni-os>

Miguel, A. (3 de abril de 2019). *El Sol de Puebla*. Obtenido de <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/dejan-fuera-a-puebla-de-declaratoria-de-alerta-de-genero-puebla-feminicidio-muertes-violentas-mujeres-3270475.html>

OMS. (2019). *Temas de Salud - Género*. Obtenido de <https://www.who.int/topics/gender/es/>

ONU Mujeres. (2006). *Poner fin a la violencia contra la mujer: de las palabras a los hechos*. Naciones Unidas.

ONU MUJERES. (25 de noviembre de 2014). *Portal ONU Mujeres*. Obtenido de La violencia contra la mujer: <http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/end-violence-against-women/2014/violence>

Pan y Rosas México. (23 de abril de 2016). *La Izquierda Diario*. Obtenido de [https://www.laizquierdadiario.mx/Alerta-de-Genero-la-estrategia-correcta-para-la-lucha-de-las-mujeres?id\\_rubrique=1714](https://www.laizquierdadiario.mx/Alerta-de-Genero-la-estrategia-correcta-para-la-lucha-de-las-mujeres?id_rubrique=1714)

Red TDT. (2018). *Derechos y Violencia: La experiencia de ser mujer. Situación nacional*. Ciudad de México: Red TDT. Obtenido de [https://redtdt.org.mx/violencias\\_mujeres/wp-](https://redtdt.org.mx/violencias_mujeres/wp-)

content/uploads/sites/6/2018/03/180307-Informe-Violencias-  
Mujeres\_Final\_Web\_VersionPublica.pdf

Redacción de Proceso. (26 de abril de 2003). Dividir a ONG y familias, estrategia en caso Muertas de Juárez. *Revista Proceso*. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/252027/dividir-a-ong-y-familias-estrategia-en-caso-muertas-de-juarez>

Redacción NTR. (25 de septiembre de 2018). Certifican a 36 en atención a mujeres. *El Diario NTR*. Recuperado el 12 de mayo de 2019, de [https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_notas=108909](https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=108909)

Ruxton, S. (2004). *Gender Equality in Men: Learning from Practice*. Oxford: Oxfam. Retrieved from Gender E: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/133968/bk-gender-equality-men-010604-en.pdf;jsessionid=3F652045497EBF4E1975D073E52E6863?sequence=1>

Sanabria, P. (2015). *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. Ciudad de México: CIDE. Obtenido de [https://www.clear-la.org/wp-content/uploads/2018/06/Avances\\_y\\_retos\\_de\\_la\\_evaluación\\_de\\_políticas\\_públicas\\_en\\_gobiernos\\_subnacionales.pdf](https://www.clear-la.org/wp-content/uploads/2018/06/Avances_y_retos_de_la_evaluación_de_políticas_públicas_en_gobiernos_subnacionales.pdf)

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2018). *Búsqueda de Tratados*. Obtenido de SRE: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta\\_nva.php](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php)

Secretaría de Salud. (2004). *Informe Ejecutivo de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública de México.

Tello Vaca, C., & Pichardo Reyes, M. (2014). *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas del centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco*. Obtenido de Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco: <http://ijm.gob.mx/wp-content/uploads/2016/02/Protocolo-Nacional-Normatividad-2014.pdf>

Tello Vaca, C., & Pichardo Reyes, M. Á. (s.f.). *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas del centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco*. Obtenido de Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco: <http://ijm.gob.mx/wp-content/uploads/2016/02/Protocolo-Nacional-Normatividad-2014.pdf>

Trujillo, M. E. (2 de noviembre de 2018). Entrevista acerca de capacitaciones del INMUJERES GDL. (S. P. Hernández, Entrevistador)

Velázquez, M. (2019). *Alertas de género, sin mecanismos de revisión*. Ciudad de México: El Economista.

Villalpando, R. (2003). Buscará Alto Comisionado de la ONU informes de primera mano en Juárez. *La Jornada*. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2003/08/11/043n2soc.php?printver=1&fly=>