

Régimen de género en el proceso de las políticas derivadas de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en municipios indígenas de Campeche y Oaxaca

ARTÍCULO CIENTÍFICO

ALICIA MARTÍNEZ CRUZ

Instituto de Estudios Municipales, Universidad de la Sierra Sur

 orcid.org/0009-0008-9311-4256

ali.martinez.cruz@gmail.com

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar la convergencia del régimen de género en los arreglos políticos e institucionales en el proceso de las políticas derivadas de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en los municipios indígenas de Oaxaca y Campeche que cuentan con una declaratoria de alerta. La investigación, de carácter cualitativo y con un diseño etnográfico, incluye la revisión documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a servidores y servidoras públicas de distintos niveles de gobierno, académicas, y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

El análisis se llevó a cabo mediante el método de marcos interpretativos de las políticas públicas, enfocándose en las narrativas y significados atribuidos al problema estudiado. Las reflexiones se desarrollan con base en los enfoques teóricos del régimen de políticas públicas y el régimen de género en las políticas. A partir de este marco conceptual, se identifica que los procesos están imbricados en discursos, prácticas y relaciones que perpetúan el régimen de género, lo cual limita significativamente la atención efectiva al problema público de la violencia de género contra las mujeres indígenas.

Palabras clave: Violencia de género, régimen de género en las políticas, régimen de políticas, arreglos políticos, proceso de políticas públicas.

Cómo debe citarse este artículo:

Martínez, A. (2025). Régimen de género en el proceso de las políticas derivadas de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en municipios indígenas de Campeche y Oaxaca *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 171-198
<http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 11/12/2024

Aceptado: 28/02/2025

Introducción

En los procesos de políticas públicas convergen regímenes de género que condicionan, de manera directa o indirecta, el cambio o la continuidad en la situación de desigualdad de género. Estos regímenes de género delinean el curso de las políticas públicas dirigidas a la atención de la violencia de género contra las mujeres, influyendo en cuanto a paradigmas y acciones asociadas a la cuestión de género (Quintana, 2018, 2020), impacta la situación de la violencia feminicida como resultado de las políticas adoptadas.

A partir de este supuesto, se articula la tesis central del artículo, a través del estudio de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) como el mecanismo diseñado para revertir la situación de violencia feminicida (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV], 2011, art. 30). El objetivo principal es analizar la convergencia del régimen de género en los arreglos políticos e institucionales en el proceso de las políticas derivadas de la AVGM en los municipios indígenas de Oaxaca y Campeche¹.

La AVGM constituye un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia orientadas a enfrentar y erradicar la violencia feminicida, así como a atender los agravios que impiden el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres en un territorio determinado (LGAMVLV, 2011, art. 22). De acuerdo con la definición de políticas públicas propuesta por Aguilar (2010), como las acciones de gobierno que, en interlocución con los sectores de la ciudadanía, buscan alcanzar objetivos de interés público, la AVGM se interpreta como una política pública específica enfocada en atender la violencia de género.

El interés del presente estudio radica en los procesos de diseño e implementación de la AVGM (Del Castillo, 2014; Theodoulou, 2013), los cuales conforman lo que Hoberg (2002) y Pacheco-Vega (2015) denominan el contenido y las consecuencias de las políticas públicas. Ambos procesos son interdependientes (Subirats, 1992) y su análisis debe considerarse de manera integral en los estudios sobre políticas públicas (Policy Studies). En este contexto, el contenido y las consecuencias de las políticas públicas son el resultado de las relaciones y estrategias de interacción entre actores gubernamentales de distintos niveles de gobierno — autoridades político-administrativas—, actores sociales y privados involucrados en la atención de un problema público específico.

¹ Este documento se basa en los hallazgos de la investigación doctoral en Investigación en Ciencias Sociales: Estudio del proceso de las políticas públicas derivadas de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en municipios indígenas de Campeche y Oaxaca, 2018-2022.

En 2018, municipios de Campeche y Oaxaca fueron declarados bajo Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) por la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Estos municipios forman parte del 57.1 % de las entidades con asentamientos de pueblos indígenas que cuentan con declaratoria de alerta. En Campeche, el 88.8 % de los municipios alertados son indígenas, mientras que en Oaxaca este porcentaje asciende al 75 % (Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES], 2021). Ambos estados representan casos singulares en la historia del mecanismo: Oaxaca fue pionero en solicitar la declaratoria en 2008 debido a la violencia feminicida en la zona Triqui, mientras que Campeche destaca por ser la única entidad con un levantamiento parcial de la AVGM.

Las condiciones de fondo en las que opera la AVGM en estas entidades incluyen un contexto comunitario indígena con un sistema político singular: el Sistema Normativo Indígena (SNI). Según Hoberg (2002), el contexto en el cual opera el régimen de la política pública puede influir —o no— en la forma en que se decide qué es importante y cómo se debe resolver. Las políticas públicas dependen de las estructuras y dinámicas políticas concretas que las configuran a nivel estatal y gubernamental. Esto implica que cada sistema político genera implicaciones específicas para la organización de las políticas públicas (Osztak & O'Donnell, 1995). Dichas implicaciones abarcan tanto la dimensión política como la técnica, que incluye diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos, marcos normativos e intereses y compromisos institucionales. Estos elementos requieren una coordinación interinstitucional para abordar el problema público, constituyendo lo que se conoce como *policy network* o *policy community*² (Subirats, 1992).

En el proceso de implementación de las políticas derivadas de la Alerta participan actores institucionales, políticos y sociales cuyos intereses se ven afectados. Estos actores enfrentan la operatividad de la AVGM en el ámbito estatal y municipal, este último regido por el SNI. En este contexto, emergen discursos diversos que entran en disputa respecto al problema de la violencia de género y feminicidio, las creencias causales y las tradiciones de género que se encuentran arraigadas en instituciones y organizaciones generizadas. Desde estos espacios se construyen las políticas en cuestión (Cerva, 2017).

Una constante en este marco son los discursos que minimizan las cifras de violencia feminicida, naturalizan la violencia de género y culpabilizan o revictimizan a las mujeres. Como señala Cobo (2011, citado en Castañeda et al., 2013), “existe una reacción patriarcal que esgrime como argumento la minimización de las agresiones contra las mujeres” (p. 13). Esta reacción se enfrenta a la implementación de políticas

2 Es decir, un entramado o red de actores que hacen frente a políticas públicas de actuación específicas.

públicas diseñadas para combatir la violencia de género.

En ese sentido, la convergencia del régimen de género en los entramados político-institucionales del proceso de la Alerta muestra que este no es un mecanismo universal ni neutral. Funciona con base en los discursos, lógicas o paradigmas legitimantes del Estado y de actores clave inmersos en el régimen de las políticas. Así, la dimensión técnica y política de la *policy* en cuestión está condicionada por el régimen de género, el cual define la interacción—conflicto, negociación, cooperación y colaboración— entre grupos políticos con diferentes valores, visiones, intereses y vocaciones de poder durante el proceso decisional de la Alerta (Bazúa, 2010).

Nociones teóricas del régimen de política pública y régimen de género de las políticas

Las reflexiones de este escrito se apoyan en los enfoques teóricos de régimen de política pública (*policy regime*) y régimen de género de las políticas (*gender policy regime*), dos lentes analíticos vinculados dentro de los estudios de políticas públicas. El primer enfoque ofrece un marco explicativo para comprender la interrelación entre arreglos político-institucionales, paradigmas y marcos normativos presentes en los sistemas políticos y, por ende, en el proceso decisional de las políticas públicas (Hoberg, 2002; May & Jochim, 2012; Wilson, 2000). Este enfoque se traduce en la "interacción que ocurre entre reglas y actores" (Del Castillo, 2014, p. 30).

El *policy regime* es un modelo conceptual que prioriza la dimensión política en el proceso de las políticas públicas. Se refiere a los arreglos de gobierno o de poder construidos para coordinar intereses y organizar la acción colectiva (proceso decisional) alrededor de cierta lógica política, cuya articulación orienta el contenido y forma de la *policy*, configurándose como una variable dependiente del sistema político (Quintana, 2020; Wilson, 2000).

Desde esta perspectiva, el estudio de las políticas se puede abordar de dos formas:

1) Según la propuesta de Wilson (2000), la reflexión parte de la tesis central que la Política es determinante en el proceso de las políticas públicas (*policy process*), el estudio se orienta entonces a la búsqueda del conocimiento de la esfera política a través de las *policies*, a fin de comprender los cambios de política a partir de la dinámica de estabilidad y episodios abruptos en las políticas (Quintana, 2020); y, 2) según May y Jochim (2012), el supuesto del que se parte es que: son las *policies* las que impactan y retroalimentan la Política. Para el caso de estudio, resultó sugerente la vía que plantea Wilson (2000), partiendo de la premisa que la Política es

determinante del *policy proces*.

Los componentes de un régimen de políticas se pueden representar, según el modelo de Wilson (2000), a través de la constelación de cuatro dimensiones:

a) Organizaciones dentro del gobierno y la estructura de la política

b) La política (*policy*) en sí misma

c) Arreglos de poder, que hacen referencia a grupos de interés (como el Estado y la sociedad civil) con diferentes posiciones que configuran su agencia, interacciones políticas y negociaciones dentro del marco de reglas y normas (Quintana, 2020). Los actores pueden actuar de manera coherente con las ideas o discursos tanto de los participantes en el proceso de la política como de las instituciones en cuyo marco opera la política pública (Hoberg, 2002; Pacheco-Vega, 2015).

Por último, la dimensión d) Paradigmas de las políticas: se refiere a los discursos legitimantes utilizados para construir el problema público desde un enfoque ideológico; es decir, a la lógica subyacente que guía a los actores en la definición de un problema público, la toma de decisiones y la implementación de las políticas (Quintana, 2020). En el proceso decisional de las políticas convergen ideas en discusión, conversación y contraposición, las cuales pueden clasificarse como creencias causales o creencias basadas en principios. Las creencias causales aluden a evaluaciones prácticas de la realidad, mientras que las basadas en principios son juicios sobre lo correcto o incorrecto (Hoberg, 2002; Pacheco-Vega, 2015).

Estas dimensiones ofrecen una descripción del régimen, delineado por elementos estructurales y estructurantes (los arreglos de poder), una expresión simbólica de estos (los paradigmas que legitiman los arreglos) y una fase ejecutoria a cargo de las organizaciones responsables de implementar las políticas (Quintana, 2020).

El enfoque de régimen de género de las políticas extiende el marco del *policy regime* al integrar reflexiones feministas en el análisis de políticas públicas. Según Quintana (2018), “se sitúa en el análisis de las preocupaciones acerca de lo político, las políticas y la situación desigual entre mujeres y hombres producidas y reproducidas en el proceso de las políticas públicas” (p. 58); es decir, remite al entramado de creencias y prácticas de políticas sobre lo femenino y masculino como fenómenos sociopolíticos, definidos desde el ámbito mismo de la política, desde el Estado (Connell, 1987; Quintana, 2016, 2018).

Los Estados promueven diferentes regímenes políticos, de políticas y de género. La existencia de un tipo específico de régimen de género define el curso de las políticas públicas en términos de discursos y acciones vinculados a la cuestión de género. Estos regímenes influyen, de manera directa o indirecta, en el cambio o

continuidad de las situaciones de desigualdad de género (Quintana, 2020; Schofield & Goodwin, 2005, citado en Quintana, 2016).

En las instituciones (el Estado, la familia y las organizaciones sociales), así como en los actores y sus interrelaciones, opera un régimen de género (Connell, 1987, 2002), que constituye un sistema complejo de relaciones de poder entre los géneros³ en función de las diferencias percibidas entre los sexos (Scott, 2008). El Estado, entonces, se configura como la institución central del poder generizado, con un régimen de género vinculado a un orden de género más amplio en la sociedad; la forma en que el Estado encarna el género da causa y capacidad para producir y reproducir el género a través de las políticas públicas (Connell, 1987).

Como han señalado diversas académicas, entre ellas Flammang (1997) y Cerva (2017), por acción u omisión, el Estado es omnipresente en la construcción del orden de género. Este interviene en la generación de desigualdades de género, las cuales se institucionalizan y legitiman mediante diversos mecanismos como discursos, leyes y políticas públicas (Waylen, 1998; Guzmán & Bonan, 2013; Del Cid, 2019); que se han fundado desde el punto de vista masculino, elaboradas y pactadas en función de un sujeto masculino de ciudadanía (Facio & Fries, 1999; Gargallo, 2011), lo que refleja la naturaleza del Estado patriarcal y su trascendental rol en el proceso de las políticas (Skocpol, 2002).

En el proceso de contenido y consecuencia de la política pública, siguiendo a Hoberg (2002) y Pacheco-Vega (2015), se toman decisiones sobre qué se va a hacer, cómo se va a implementar y cuáles son los resultados esperados. Estas decisiones están mediadas por la interacción entre factores como intereses, instituciones y paradigmas, que configuran el contexto en el que opera el régimen de políticas (Hoberg, 2002). De ahí que la comprensión del problema público se vea atravesada por sistemas de creencias, valores e interpretaciones de la sociedad, los gobiernos y los actores políticos. Este entramado refleja un régimen de género de políticas que es un espejo de cómo los actores involucrados perciben la realidad (Cobb & Elder, 1993).

En la comprensión del problema público convergen e influyen valores, roles, estereotipos y atributos de género que se materializan en las prácticas y discursos de la *policy*, por parte de los actores políticos institucionales, a través de un espectro de arenas públicas, ejecutivas y políticas que también configuran al Estado y,

3 Es la forma primaria de las relaciones simbólicas de poder, se compone de cuatro elementos interrelacionados. El primero refiere a los símbolos disponibles que evocan múltiples representaciones; el segundo, los conceptos normativos que adquieren la forma básica de oposiciones binarias y afirman el sentido de lo masculino y femenino. De este tipo de análisis debe incluir una idea de la política y una referencia a las instituciones sociales y a las organizaciones, el tercer aspecto de las relaciones de género. El cuarto aspecto del género es la identidad subjetiva.

generalmente, perpetúan la problemática (Walvy, 1990, 2020). En ese sentido, la literatura sobre los marcos interpretativos de las políticas, o *policy frame analysis*, desarrollada por Bustelo y Lombardo (2006), permite comprender el régimen de género presente en las políticas públicas en cuanto a discursos, ideas y acciones asociadas con la cuestión de género. Esto delinea la lógica interna del significado que los actores políticos otorgan al problema público y la manera en que lo comprenden.

El método de *policy frame analysis* coadyuva en la identificación de los marcos dominantes y/o en conflicto entre sí en el discurso de los actores sociopolíticos, que se articulan con los arreglos de poder presentes en el proceso decisional de las políticas públicas, a través del análisis de dos dimensiones: diagnóstico y pronóstico del problema abordado. La política pública representa el diagnóstico, en el cual subyace una atribución de causalidad conectada a un conocimiento anticipado. En términos del pronóstico, se plantea un llamado a la acción mediante la propuesta de una solución al problema, especificando qué debe hacerse (Bustelo & Lombardo, 2006).

Estrategia metodológica

La investigación se desarrolló mediante una estrategia metodológica cualitativa con un diseño etnográfico. Este estudio se delimitó a dos unidades de análisis: las entidades de Oaxaca y Campeche, consideradas casos paradigmáticos en la trayectoria del mecanismo de Alerta. Oaxaca destaca por haber sido el primer estado en recibir una declaratoria de Alerta en 2018, mientras que Campeche resalta por ser la primera entidad en experimentar un levantamiento parcial de la AVGM. El periodo de estudio comprende de 2018 a 2022, correspondiendo este último año al corte de la investigación, dado que la Alerta continúa vigente en ambas entidades.

En un primer momento, se realizó una revisión de documentos oficiales y públicos emitidos por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), así como una consulta de notas periodísticas para analizar el contenido y diseño de las políticas derivadas de la Alerta. Posteriormente, en un segundo momento, se aplicaron entrevistas individuales y colectivas, tanto para el análisis del proceso de contenido como del proceso de consecuencia (implementación) de las políticas.

Se realizaron 27 entrevistas durante 2021 y 2022, iniciando con entrevistas piloto no dirigidas, seguidas de entrevistas semiestructuradas, tanto individuales como colectivas. Los participantes incluyeron servidoras y servidores públicos del

mecanismo estatal y municipal de adelanto de las mujeres, personal de los Centros para el Desarrollo de las Mujeres (CDM), autoridades municipales, integrantes del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM) e integrantes de organizaciones de la sociedad civil⁴ en ambas entidades federativas.

Para la selección de los municipios indígenas o con significativa población indígena que cuentan con declaratoria⁵ en las entidades de estudio, se optó por una muestra intencional (Bernard, Wutich, & Ryan, 2017), basada en los intereses temáticos y conceptuales, así como en las siguientes condiciones: 1) municipios destacados por sus buenas prácticas en la atención a la AVGM y 2) municipios que se distinguen por su resistencia, negociación y/o colaboración en el proceso de implementación de las políticas derivadas de la Alerta. Posteriormente, se empleó el método de muestreo en red tipo "snowball" para identificar a los/las informantes clave.

Las entrevistas se aplicaron en los municipios de Hecelchakán, Escárcega, San Francisco de Campeche, Hopelchén, Champotón y Calkiní⁶, en el estado de Campeche. En el caso de Oaxaca, los municipios seleccionados fueron San Pedro Pochutla, Matías Romero Avendaño, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca de Juárez, San Bartolo Coyotepec, Ixtlán de Juárez, Villa de Zaachila y Santa María Yucuhiti.

Los documentos oficiales y públicos relacionados con la Alerta en ambas entidades, junto con las entrevistas realizadas, se analizaron utilizando el método de los marcos interpretativos de las políticas de Bustelo y Lombardo (2006). Este análisis se llevó a cabo desde el enfoque de análisis de contenido, siguiendo los planteamientos de Bernard, Wutich y Ryan (2017) y Andréu (2002), con apoyo del software MAXQDA.

Resultados

Relaciones políticas y régimen de género en la interacción entre actores(as) en el contenido de la política pública

En los procesos de contenido y consecuencia de las políticas públicas derivadas de la AVGM en ambas entidades participan diversos actores gubernamentales

4 Grupo de Estudios sobre la Mujer Rosario Castellanos A.C (GesMujer A.C.), Centro para los Derechos de la Mujer Naaxwiin A.C; IXMUCANE A.C., y la Red de Mujeres y Hombres por una Opinión Pública con Perspectiva de Género (REDMYH A.C.).

5 En Oaxaca son 40 municipios con declaratoria de AVGM, mientras que en Campeche son ocho, que representa el 61.5% del total de municipios (13 municipios) en el estado.

6 Se visitó casi a la totalidad de los municipios con declaratoria de AVGM

de distintos niveles de gobierno, la academia y actores sociales. En estos dos procesos, las interacciones se constituyen como campos de negociación dirigidos a lograr acuerdos sobre intereses divergentes, dividir responsabilidades y construir significados sobre el problema público y sus posibles soluciones. Tales procesos están atravesados por las diferentes fases de la AVGM, las cuales implican una fragmentación en las negociaciones según los niveles de gobierno involucrados.

Los resultados sustantivos e institucionales de estos procesos están influenciados por diversos factores, particularmente por modificaciones en el marco institucional, en la disponibilidad de recursos, y en la constelación y conductas de los actores directamente involucrados. Esto significa que no solo dependen de las decisiones tomadas durante los procesos previos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008, p. 119).

En el proceso de contenido de las políticas públicas derivadas de la AVGM en ambas entidades, participaron el Grupo de Trabajo (GT), el cual está integrado por: representantes del mecanismo estatal⁷ para el adelanto de las mujeres, académicas tanto nacionales como estatales, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). El GT es el encargado de realizar el diagnóstico y diseño de medidas (que se traducen en políticas o programas) para atender el problema público, y da seguimiento al cumplimiento de las medidas en su calidad de GIM con apoyo institucional de personal del INMUJERES y CONAVIM. El proceso de contenido, entendido como el acto en que se realizó el diagnóstico y se diseñaron las medidas —el curso de acción— para atender el problema público, constituye una fase en la que se negocian políticamente alternativas entre actores a nivel federal y estatal. Durante este proceso, se toman decisiones para priorizar una solución específica sobre otras. En ambas entidades, este proceso implicó la construcción de acuerdos político-administrativos para establecer competencias, responsabilidades y recursos de los actores gubernamentales involucrados en la configuración de las medidas diseñadas. Estas medidas quedaron plasmadas en el dictamen y, posteriormente, en el programa de trabajo estatal para atender los resolutivos de la Alerta. El dictamen y el programa incluyen decisiones reglamentarias federales, leyes estatales relacionadas con la atención a la violencia de género, así como decisiones legislativas y judiciales necesarias para el desarrollo de la *policy* en cuestión. Estos aspectos se expondrán a continuación.

⁷ Es decir, en Oaxaca la Secretaría de las Mujeres de Oaxaca (SMO), y en Campeche el Instituto de la Mujer del Estado de Campeche (IMEC).

Los acuerdos entre los integrantes del Grupo de Trabajo (GT) se fundamentaron en las reglas institucionales y los procesos administrativos que orientaron su lógica de acción para coordinarse con el objetivo de cumplir con el diagnóstico⁸ dentro de los tiempos limitados estipulados en el proceso de la Alerta. No obstante, durante la elaboración del diagnóstico en ambas entidades, no se incorporó el diálogo con las mujeres víctimas de violencia en el territorio local, lo que excluyó sus voces del proceso de formulación de políticas públicas. La narrativa de los integrantes del GT coincide al señalar que el cumplimiento administrativo, tanto en términos de tiempo como de entregables, delineó su toma de decisiones en el proceso. Esto ocurrió en el marco del seguimiento administrativo y legal llevado a cabo por personal de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) respecto a la operatividad del mecanismo de AVGM.

El posicionamiento de las integrantes del GT en la elaboración del diagnóstico y las medidas⁹ para atender el problema se basó en una colaboración que incluyó la aportación de recursos cognitivos sobre la violencia de género contra las mujeres, información, tiempo y recursos económicos. Particularmente, las académicas, quienes no reciben remuneración alguna por su trabajo, realizaron estas tareas bajo condiciones de tiempo limitado. La disposición y el compromiso del equipo fueron elementos clave que facilitaron el avance del proceso. Retomando las reflexiones de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008, pp. 60, 105), esta postura no puede desvincularse de la existencia de una responsabilidad pública y del control gubernamental directo sobre los actores, enmarcado por las reglas institucionales que fundamentan los acuerdos.

En ambas entidades, el posicionamiento del GT generalmente se asocia con creencias basadas en principios causales sobre la violencia de género, particularmente por parte de las académicas, quienes actúan en consonancia con sus discursos y muestran sensibilidad ante el problema público. En su narrativa, reconocen la violencia de género contra las mujeres indígenas e identifican el sistema patriarcal como una de las principales causas, tal como también se refleja en el diagnóstico y la investigación de seguimiento a la solicitud de la Alerta. Sin embargo, en el dictamen emitido por el grupo, las medidas diseñadas para atender el problema tienden a obviar otros sistemas de poder que coexisten con la condición de género en la violencia contra las mujeres. Entre estos sistemas se encuentran las

8 En ambas entidades el GT realizó la investigación para atender la solicitud de alerta, la visita in situ de campo en el territorio local, y aplicaron entrevistas a servidores públicos, así como a organizaciones de la sociedad civil para recabar información de la magnitud del problema público

9 De prevención, atención, de seguridad, de justicia y reparación de la violencia de género contra las mujeres.

condiciones de etnia, cultura, edad y clase social, los cuales incrementan el riesgo de agresión al interactuar con múltiples sistemas de dominación, como señala Sieder (2017).

En ese sentido, es importante reconocer que las experiencias vitales de las mujeres están atravesadas por otras características sociales, cuya consideración permite tejer una política pública más cercana a la compleja realidad que viven las mujeres para abordar la solución del problema en cuestión. Por ejemplo, en ambas entidades, el diagnóstico establece observaciones respecto al banco de datos: en Campeche, se resalta la necesidad de que registre casos de violencia contra las mujeres, mientras que en Oaxaca se propone la inclusión de cifras desagregadas por año y municipio. Sin embargo, las medidas diseñadas no enfatizan la incorporación de datos desagregados de mujeres indígenas.

En la comprensión del problema público por parte de los actores (as) participantes en el proceso, convergen paradigmas que trazan el contenido de la *policy*. Se identifican valoraciones disímiles y en disputa sobre las distintas aristas de la violencia de género contra las mujeres y el feminicidio en contextos estatales y locales indígenas. Si bien las académicas integrantes del Grupo de Trabajo (GT), posteriormente el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM), reconocen que el problema afecta de manera singular a las mujeres indígenas, las autoridades e instituciones estatales y municipales suelen configurar su comprensión y definición del problema desde creencias basadas en principios del sistema patriarcal y racista.

Dentro del GT existen relaciones asimétricas de poder que afectan la incidencia en la toma de decisiones entre los actores gubernamentales y la academia. De manera concreta, las académicas tienen un poder limitado de injerencia en las decisiones gubernamentales. La sordera institucional respecto a la interseccionalidad de la violencia contra las mujeres es una constante, particularmente entre las autoridades gubernamentales, quienes tienden a ignorar la condición de etnia y la diversidad dentro de la diversidad al abordar el problema público.

La dictaminación del GT para atender la solicitud y emitir el dictamen de declaratoria gestados en este proceso, siguiendo las reflexiones de Sánchez (2021, p. 253), son "el resultado de las interacciones [de los actores(as) presentes en el proceso de la *policy*] donde entran en disputa relaciones de poder, tensiones, negociaciones y consensos". El dictamen de la declaratoria representa un compromiso —que generalmente se queda en el discurso— y la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos de las mujeres en el ámbito estatal y local.

Las autoridades e instituciones estatales y municipales suelen soslayar el carácter interseccional del problema. En particular, algunos presidentes municipales

cuestionan la emisión de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), poniendo en duda tanto la existencia del problema como su gravedad. Además, desconocen los niveles de violencia contra las mujeres en los municipios indígenas o con significativa población indígena. Este desconocimiento se refleja en las narrativas recopiladas, como se observa en los testimonios de una autoridad municipal de Hecelchakán, Campeche, y de integrantes de una organización de la sociedad civil:

La declaratoria de violencia de género no sé en base a qué estudios lo realizaron, porque si nos damos cuenta lo que es la parte de la franja entre Estados Unidos y México, todos los estados del norte ahí hablan de violencia, de asesinatos de mujeres [...]. Entonces, en base a qué dicen que en Campeche hay mucha violencia hacia las mujeres, [...]. La cuestión que yo sí considero grave es el alcoholismo [...] (Autoridad municipal, comunicación personal, 11 de julio de 2022).

[...] La justificación de uno de los presidentes municipales fue que la violencia contra las mujeres son sus usos y costumbres. Entonces, hay una justificación desde las instituciones de no hacer nada porque son los usos y costumbres de la comunidad [...] (Organización de sociedad civil, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

Respecto a la comprensión del problema público, las autoridades de las entidades de estudio tienden a conceptualizarlo como violencia familiar, debilitando la dimensión de género en la violencia contra las mujeres y diluyendo el componente patriarcal en un enfoque neutral. Un ejemplo de ello es el discurso de la titular de la Secretaría de las Mujeres del Estado de Oaxaca (SMO), Vásquez Colmenares: "[...] debemos trabajar en la violencia familiar, y antes se debe prevenir la violencia en el noviazgo para tener más posibilidades de evitar los feminicidios" (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2019c). Este planteamiento reduce el problema a una perspectiva unidimensional.

La comprensión sesgada del problema por parte de servidores(as) públicos(as) complejiza aún más su atención. Los gobiernos estatales y municipales implementan y reportan acciones completamente desvinculadas de la atención a la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM). Por ejemplo, en el reporte del municipio de Nochixtlán de 2019-2020, se mencionan actividades como talleres de elaboración de alimentos (dulces típicos, chiles chipotles, amaranto de chocolate, entre otros) dirigidos tanto a hombres como a mujeres, así como un "cambio de look" a mujeres mediante un concurso para conmemorar el Día Internacional de la Mujer (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2020; Flores, 2022). Estas acciones, inscritas en el universo simbólico de lo femenino, refuerzan estereotipos de género, no abordan el problema público y, además, minimizan la urgencia de atender la violencia de

género y feminicida.

Tal situación se agrava cuando no existe sensibilidad hacia el tema y el sistema de creencias patriarcal atraviesa el proceso de la política pública. Esto se corrobora en la revisión de documentos oficiales y notas periodísticas. Por ejemplo, en una entrevista realizada por Flores a Erika Lili Díaz Cruz, abogada y exintegrante del GT de Oaxaca que dictaminó la Alerta, Díaz Cruz señaló:

"Hay negación de las instancias y autoridades estatales y municipales en reconocer el problema de la violencia como un tema público. Las autoridades siguen en una lógica misógina al considerar que es un problema de mujeres, negando la importancia de su atención" (Flores, 2022).

En los municipios indígenas de estudio, opera un sistema de ideas que construye roles desiguales asignados a las personas con base en sus diferencias biológicas. Este sistema influye en su desempeño a nivel familiar, social, político y económico, y se caracteriza, en el caso de las mujeres, por la subordinación, exclusión y marginación. Asimismo, existen asimetrías en el reconocimiento de sus aportes y servicios comunitarios, así como en su condición como sujetas de ciudadanía. Estas dinámicas son reflejo, con matices propios, de lo que ocurre en la sociedad nacional.

Los imaginarios sociales sobre las mujeres no solo se reproducen en los ámbitos familiar y comunitario, sino también en las instituciones comunitarias y gubernamentales, tales como la asamblea comunitaria, el sistema de cargos y el tequio (los más destacados y coincidentes en los municipios de estudio), refuerzan estereotipos y prácticas discriminatorias.

En los municipios regidos por Sistemas Normativos Internos (SNI), se observan variaciones en sus formas de organización, así como diferencias entre cabeceras y agencias municipales. De manera general, se identificó que el régimen de género en estos municipios, en el contexto de la *policy* de la Alerta, se caracteriza por estereotipos que generan desventajas para las mujeres. Estas dinámicas se nutren de ideologías autoritarias por parte del personal público municipal, quienes invisibilizan y naturalizan la violencia que enfrentan las mujeres indígenas y la niñez. Además, suelen legitimar estas prácticas en nombre de las costumbres y tradiciones comunitarias.

Como señala Daltón (2005), la violencia a menudo se justifica en aspectos culturales, atribuyendo las prácticas violentas a las tradiciones comunitarias. Sin embargo, el Estado tiene la obligación de condenar la violencia contra las mujeres y no invocar las costumbres para eludir su responsabilidad de atenderla y erradicarla.

Retomando los aportes de Rodríguez e Iturmendi (2013), la cultura como tradición puede amenazar los derechos de las mujeres. Esta situación debe analizarse en dos dimensiones:

1. En el marco del contexto de relaciones económicas y políticas que definen el orden de género y las relaciones de poder, las cuales influyen en las culturas y determinan qué cambios son permisibles y cuáles representan un riesgo para la cohesión comunitaria.
2. En el reconocimiento de que la tradición de los pueblos no es el único elemento que causa la violencia que enfrentan las mujeres indígenas. Esta violencia se produce dentro de un sistema de múltiples estructuras de opresión que profundizan las desigualdades, como advierten Bonfil, De Marinis, Rosete y Martínez (2017).

La definición del problema público por parte de las autoridades municipales se caracteriza por su reducción a un asunto de índole familiar, lo cual invisibiliza su dimensión pública como un fenómeno de menor importancia y unidimensional. Esto se traduce en un desconocimiento de los niveles de violencia contra las mujeres y su relación con otros problemas como la trata de personas, la prostitución y las desapariciones. Dichos fenómenos, además, se ven exacerbados por proyectos nacionales como el Tren Maya en Campeche y la instalación de penales federales de máxima seguridad en Oaxaca, así como por el crimen organizado y los conflictos territoriales y de recursos naturales. Estas conexiones son reiteradas en las narrativas de los actores involucrados en el proceso de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM).

En este contexto, las autoridades municipales tienden a percibir la violencia contra las mujeres como un problema menor, que no amerita su incorporación en la agenda pública municipal o comunitaria. A pesar de la declaratoria de la AVGM, esta es vista por las autoridades y servidores públicos como una imposición externa, improcedente e incómoda, lo que con frecuencia deriva en su ignorancia o exclusión del conocimiento local y comunitario. Existe una resistencia profunda por parte de las autoridades municipales para atender la AVGM, arraigada en los imaginarios sociales que responsabilizan a las mujeres de la violencia de género que enfrentan.

El Estado “no es una estructura estable ni monolítica, por tanto, puede y requiere transformarse” (Maceira, Alva, & Rayas, 2007, p. 41). En este sentido, se identificó que, con la política pública derivada de la AVGM, el discurso del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias ha tenido un mayor alcance en algunos

municipios, como Santa María Yucuhiti, Oaxaca. Inicialmente, las autoridades de este municipio cuestionaron la declaratoria de la AVGM. Sin embargo, gracias al trabajo de negociación liderado por la titular de la Instancia Municipal de la Mujer, el tema de la violencia contra las mujeres fue colocado en la Asamblea como una cuestión de gobernanza comunitaria. Este proceso reflexivo, no exento de tensiones, resultó en la elaboración del Plan de Acción Comunitaria e Integral para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres en el municipio.

Las comunidades indígenas son permeables a que estos discursos puedan cambiar sus prácticas, al menos en la medida en que permiten que la titular de la Instancia Municipal de la Mujer trabaje a favor de los derechos de las mujeres en atención a la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM). Sin embargo, el Estado patriarcal, con sus matices, no ha cambiado. Ejemplo de ello es que “en el municipio predomina el matrimonio infantil”, como señala Sánchez (2021, p. 33) en su investigación en Oaxaca.

El gobierno estatal no asume la responsabilidad y obligación correspondiente; esta se delega a los gobiernos municipales y, a su vez, estos trasladan la responsabilidad a la titular de la Instancia Municipal de la Mujer. En algunos casos —los menos—, en el ámbito municipal la responsabilidad es compartida entre la regidora de género y la titular de la Instancia.

Las autoridades estatales y municipales no asumen su responsabilidad en la atención de la AVGM, a pesar de que esta deriva de una disposición del gobierno federal, estipulada en las reglas específicas que rigen el proceso (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV], 2007, y su reglamento). Sin embargo, estas medidas no van acompañadas de presupuesto, tiempo, personal, entre otros recursos necesarios.

Las políticas derivadas de la AVGM en ambas entidades están sujetas al proceso institucional federal; se desarrollaron dentro y a través de un amplio espectro de ámbitos, no solo en términos de niveles de gobierno, sino también en el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En tales arenas, el debate se configuró y formó para determinar qué medidas adoptar en el marco de relaciones verticales en la interacción entre diferentes niveles de gobierno.

Consecuencias de la política pública: relaciones políticas y régimen de género en la interacción entre actores(as)

En el proceso de consecuencias (implementación), según Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008, pp. 114–115), se dan los planes de acción que establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, el tiempo, y los actos de implementación que incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación.

Para la implementación de las medidas estipuladas en el dictamen de la declaratoria de Alerta en ambas entidades, se gestaron relaciones de colaboración entre actores federales y estatales: la CONAVIM, el INMUJERES, el GIM¹⁰ y el gobierno estatal, de manera particular, entre la titular de la SMO y el IMEC para cada entidad federativa, y el Sistema Estatal PASE. La interacción con organizaciones de la sociedad civil y la academia también se hizo presente a nivel estatal. En el caso particular de Oaxaca, la vinculación fue con la SMO y la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca —órgano solicitante de la alerta— para dar acompañamiento y seguimiento a la implementación de la AVGM.

El contexto en el que se gestó el proceso de operación de la AVGM en ambas entidades se caracterizó por la alternancia política a nivel federal (lo cual, particularmente en Oaxaca, afectó el seguimiento de la CONAVIM al proceso de la AVGM) y por el cambio de administración en los gobiernos estatal y municipal. Estos acontecimientos incidieron en el avance del desarrollo del proceso de la *policy* y comprometieron el seguimiento de la Alerta en las entidades de estudio. Desde este hecho, se constituyen discursos y prácticas de resistencia para dar prioridad al problema público.

En los medios de comunicación, los gobernadores de ambas entidades federativas manifestaron en el discurso que la declaratoria representa una oportunidad para garantizar el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. Como lo señaló el gobernador de Oaxaca: “Para mi gobierno, la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres es una oportunidad de redoblar los esfuerzos que hemos desarrollado desde el inicio de esta administración para garantizar el derecho de las mujeres para vivir sin discriminación y violencia” (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2018a).

No obstante, este discurso se desdibujó al asignar la responsabilidad de la Alerta al Mecanismo Estatal de Adelanto de las Mujeres. Los titulares del Ejecutivo (de ambas entidades) se desentendieron de la atención al problema, lo que pone en

10 Conformado por actores gubernamentales (federales y estatales), sociales y la academia, antes enunciados.

evidencia la falta de reconocimiento y compromiso al respecto, como señala una académica integrante del GIM de Oaxaca:

Pero hay cosas que definitivamente no se quieren tocar porque siempre se necesita voluntad política. Desgraciadamente, a veces es precisamente la falta de voluntad política lo que atora los procesos, porque se piensa que la Alerta recae exclusivamente en la Secretaría de las Mujeres en Oaxaca. El Estado debería ser responsable de ello; es un problema estatal y debe asumirlo el Ejecutivo estatal, y eso realmente no es así (GIM-F, comunicación personal, 6 de julio de 2022).

En Campeche, Alejandro Moreno estaba ocupado con las gestiones para solicitar licencia al cargo con el fin de contender por la dirigencia nacional del PRI, mientras que en Oaxaca, Alejandro Murat Hinojosa optó por una dinámica de simulación en la atención a la Alerta: una sordera institucional frente a los feminicidios en el territorio estatal y frente a la exigencia de colectivos de mujeres, feministas y mujeres indígenas que demandan atención pertinente al problema público.

En términos de Schofield y Goodwin (2005, como se cita en Quintana, 2020), la formalización de la aprobación de una solución —el mecanismo de AVGM— a la violencia contra las mujeres por parte de los actores políticos institucionales hizo patente la obligación del gobierno estatal de atender el problema. Con ello, se formalizaron decisiones que ocurren en marcos de sentido y creencias, y que toman forma bajo determinados pactos políticos, no unánimes, pero sí a manera de consensos relativos frente al gobierno federal, indicando discursivamente la decisión de atender las medidas emitidas en el dictamen.

Los titulares del Ejecutivo de ambas entidades hicieron lo políticamente correcto: mencionar públicamente su “compromiso” con la atención a la violencia en el marco de la declaratoria de Alerta. En Campeche, la operación de la AVGM caminó ágilmente una vez que asumió la gubernatura Carlos Aysa. El Ejecutivo estatal brindó apoyo al IMEC a través de la Secretaría de Gobierno, promoviendo que los integrantes del Sistema Estatal para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Sistema Estatal PASE), así como las instituciones estatales y municipales, establecieran dinámicas de colaboración, apertura al diálogo y negociación para la implementación de las medidas emitidas en el dictamen de Alerta. La voluntad política del gobernador y el peso simbólico de la AVGM fueron claves en la configuración de acuerdos para el cumplimiento de dichas medidas:

[...] hubo buena disposición por parte del gobierno para atender las medidas [...]. Un poco como, voy a decirlo de esta manera, como lavar la imagen y decir

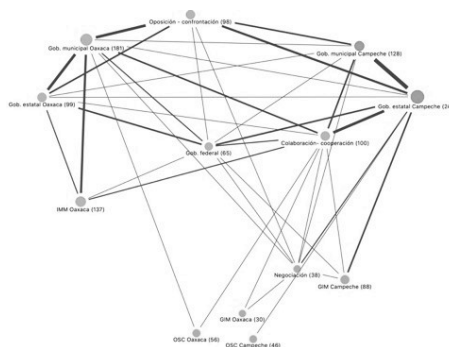
“hemos cumplido” y, como Estado, quitarse esa etiqueta de la Alerta porque se le da un sentido negativo (GIM-RQ, comunicación personal, 12 de julio de 2022). [...] ayudó mucho decir que viene con nosotras la Secretaría de Gobierno, estábamos nosotros y ellos (IMEC, comunicación personal, 13 de julio de 2022).

En septiembre de 2021, Layda Elena Sansores San Román asumió el cargo como gobernadora del estado de Campeche. Este cambio en la administración estatal condujo al estancamiento parcial de la implementación del mecanismo de AVGM debido a los cambios de titularidad en las instituciones estatales, incluido el IMEC. La vinculación que el gobernador anterior había establecido, particularmente entre el IMEC, el GIM y el Sistema Estatal PASE, se disolvió; ya no se dio continuidad ni a los vínculos entre los actores ni al trabajo realizado y la comprensión del problema público, ignorando aún más la interseccionalidad de la violencia contra las mujeres indígenas.

Mientras que, en Oaxaca, en marzo de 2021, dos académicas integrantes del GIM renunciaron a su cargo sin ser reemplazadas de inmediato, dejando al grupo técnico integrado únicamente por funcionarias(os) públicas(os). Las investigadoras señalaron en la carta dirigida a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y a la CONAVIM que renunciaban por “omisiones y actos de violencia institucional en la implementación y seguimiento de dicho mecanismo [...]”; afirmaron que los funcionarios(as) estatales difundieron acciones que no atendían los resolutiveos de la AVGM en la entidad, se negaron a escuchar a las madres de víctimas de feminicidio y presentaron acciones que manifiestan el desconocimiento de la problemática, entre otras negligencias. Las académicas enfatizaron que la falta de efectividad de la Alerta no ha sido por el mecanismo en sí mismo, sino por la falta de voluntad política y de cumplimiento de los gobiernos en su operatividad (Soto, 2021).

Figura núm. 1

Mapa de relaciones entre actores



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en trabajo de campo.

Como se puede observar en la Figura núm. 1, las relaciones entre las autoridades estatales —particularmente entre la SMO y el IMEC— con las autoridades municipales fueron mayormente de oposición-confrontación. Según la densidad de datos analizados, en las entrevistas codificadas, en la mayoría de los casos la narrativa de los(as) actores(as) hace referencia a la oposición y resistencia de las autoridades y servidores(as) públicos a la implementación de la AVGM y, por ende, a la atención de la violencia de género contra las mujeres. Tal resistencia se acentuó con mayor fuerza en el ámbito del gobierno municipal de Oaxaca. No obstante, en Campeche se gestaron relaciones de colaboración y cooperación, particularmente entre instituciones del gobierno estatal y con los gobiernos municipales, para la implementación de la Alerta.

A través del seguimiento que realiza el GIM respecto a las acciones implementadas en territorio municipal con declaratoria (Sosa, 2019), se identificó una resistencia significativa por parte de las autoridades municipales para operar el mecanismo de Alerta. En particular, en Oaxaca se observó un marcado desinterés por atender el problema público, más allá de los obstáculos financieros, la falta de personal capacitado y la limitada capacidad institucional a nivel municipal.

Por ejemplo, en esta entidad las autoridades municipales se negaban a acudir a las reuniones convocadas para atender la Alerta. En la sesión extraordinaria del Consejo Estatal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género, de 40 municipios alertados, solo acudieron 11; además, mostraban una actitud de rechazo hacia establecer comunicación con la titular de la SMO, así como una negativa para

instalar el Consejo Municipal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género (López, 2018; Gobierno del Estado de Oaxaca, 2019d).

Figura núm. 2

Posicionamiento entre actores



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en trabajo de campo.

En relación con lo expuesto, las titulares de las Instancias Municipales de la Mujer (IMM) se enfrentan a diversas dificultades para implementar las acciones derivadas de la declaratoria, debido a la resistencia de las autoridades municipales, la cual se manifiesta en la renuencia de los/las presidentes y regidores municipales a negociar, reconocer el problema y asumir la responsabilidad correspondiente. Estas autoridades se resisten a apoyar e implementar las acciones derivadas de la declaratoria y consideran que su atención es responsabilidad exclusiva de la IMM, como lo indica una titular de la Instancia Municipal de Oaxaca:

En la Instancia se encuentra un cuarto de tránsito para víctimas de violencia [...] la cuestión es que nuestro municipio no nos apoya ampliamente, a veces ese cuarto se ocupa para alojar a personas del gobierno que traen algún apoyo. Cuando queremos el cuarto de tránsito para una persona que lo necesita, el área del DIF que tiene las llaves nos dice que el cuarto está ocupado para personal estatal [...] lo usan para otros fines. Entonces, son muchos factores que frenan el trabajo, no hay herramientas, recursos, para dar pláticas [...]. No hay apoyo del presidente municipal para operar la alerta (Titular de la IMM, comunicación personal, 12 de septiembre de 2022).

De manera paralela, el limitado o nulo establecimiento de vínculos y acompañamiento de instancias federales¹¹ y estatales¹² —particularmente los Mecanismos Estatales de Adelanto de las Mujeres, como el IMEC en Campeche y la SMO en Oaxaca— con las IMM en el territorio local se suma a las dificultades para operar las medidas derivadas de la Alerta en los municipios. A ello se añade que, a nivel municipal, no se cuenta con programas o proyectos específicos para atender la AVGM, sino solo con acciones aisladas en materia de prevención de la violencia, llevadas a cabo en el marco de otros compromisos estatales de igualdad de género.

La posición de colaboración y acompañamiento de los Mecanismos Estatales de Adelanto de las Mujeres con las Instancias Municipales estuvo mediada por la adhesión partidista de la autoridad municipal respecto al ejecutivo estatal, particularmente en Oaxaca:

He pedido apoyo a la SMO, le hemos pedido apoyo para material, trípticos, carteles, y nos cierran las puertas; le hemos dicho que venga [al municipio] la titular o personal de la SMO a dar talleres o cursos, pero no ha hecho caso. Pienso que no han apoyado a la Instancia porque la autoridad municipal es de izquierda, y el gobierno estatal es del PRI. De la SMO me llamaban para saber si el presidente apoya a la Instancia, y de no apoyarme lo iban a regañar. Pero al escuchar que sí me apoyaba, me decían está bien, entonces, no necesitas más apoyo (Titular de la IMM, comunicación personal, 20 de agosto de 2022).

Los vínculos limitados establecidos desde instancias del gobierno federal y estatal con los gobiernos municipales responden a lógicas de poder asimétricas, en que el diálogo se configura para solicitar información, dar instrucciones, rendir cuentas mediante informes de avances de la operación de la Alerta, brindar capacitación fuera de tiempo y apresuradamente. Los mecanismos de participación se caracterizaron por una comunicación vertical. Tal situación resultó en la fragmentación de acuerdos entre el gobierno municipal y estatal debido a los mandatos a seguir, confusiones sobre las tareas a realizar, limitados espacios para resolver dudas, apoyos y recursos condicionados para operar las medidas, solo por mencionar los más significativos.

No puede dejarse de lado que una política pública decidida desde la administración central conlleva tensiones, particularmente sobre el financiamiento de las acciones a implementar, dado que los costos de la implementación de la AVGM recaen sobre los gobiernos y administraciones locales. Esto incide en la postura de oposición y resistencia de los gobiernos municipales en las interacciones dentro del proceso de la *policy* (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008), como sucedió

11 SEGOB, CONAVIM, INMUJERES.

12 Como el Sistema PASE y los mecanismos de adelanto de las mujeres de la entidad, particularmente la SMO.

en ambas entidades del estudio, al observar que se delegan atribuciones para la atención de la Alerta sin claridades sobre la transferencia de recursos.

La postura de los actores(as) gubernamentales se vincula con la invisibilización y falta de reconocimiento del problema público, lo cual cobra mayor complejidad cuando la ruta crítica de la *policy* (el diseño institucional para la operación de la AVGM) es ambigua, particularmente cuando los acuerdos entre los actores e instituciones de diferentes niveles de gobierno son inconexos, así como por la desarticulación entre niveles de gobierno y dependencias.

En ambas entidades, la constante fue que los servidores(as) públicos de instancias estatales y municipales encargadas de la atención de la violencia — particularmente del sistema de procuración e impartición de justicia— se resistieron a colaborar en la implementación de las medidas: desestimaron la violencia contra las mujeres, sospecharon de la veracidad de las denuncias de las víctimas, tendieron a culpar, estigmatizar y revictimizar a las mujeres; hubo omisiones y complicidad para proteger a agresores, particularmente si existían relaciones interpersonales; se ignoraron los protocolos en la materia; no se emitieron las medidas cautelares correspondientes; y se careció de personal capacitado, entre otras problemáticas.

Retomando a Cejudo (2008), los servidores(as) públicos llevan a cabo estrategias para lograr objetivos contingentes de acuerdo con sus intereses, motivaciones e ideologías, que incorporan como razones para actuar. De esta manera, los significados y discursos presentes en el proceso de la *policy* llevan implícitos mandatos que acentúan las desigualdades de género, como se manifiesta en el quehacer de los servidores(as) estatales del sistema de procuración e impartición de justicia. Esto advierte que sus creencias y representaciones pesan en la puesta en práctica de las intervenciones públicas (Goodwin, 1997).

Estas prácticas discriminatorias y violentas contra las mujeres, así como la ausencia de personal público sensibilizado y capacitado en la materia con Perspectiva de Género (PEG) e interculturalidad, se traducen en obstáculos para el acceso a la justicia y para una atención adecuada y expedita. Aun cuando han recibido capacitación y sensibilización, muchos servidores(as) públicos se resisten a implementar las medidas derivadas de la AVGM y a brindar atención con PEG e interculturalidad, en el marco de sistemas de creencias patriarcales que se concretizan en las interrelaciones entre actores(as) en el proceso de la política en cuestión.

En las medidas formuladas discursivamente desde la PEG e interculturalidad se identificaron puntos de conflicto y/o tensión. El personal público estatal y municipal responsable de su interpretación e implementación mostró resistencia para atender

las medidas dictadas en la declaratoria de Alerta. Entre las razones figuran: una comprensión equívoca de la igualdad de género; la negación a repensar otras formas de relaciones entre los géneros; una comprensión errónea de la PEG, acompañada de cuestionamientos; y las dificultades para trasladar los planteamientos de la PEG al discurso institucional, considerando que su incorporación al tratamiento de la violencia de género contra las mujeres no siempre ha implicado una adopción genuina de propuestas feministas.

Cuando se han trasladado los marcos teóricos y conceptuales del feminismo al ámbito institucional, estos son reinterpretados con el riesgo de simplificación. Esto ocurrió en el proceso de implementación de la Alerta en las entidades y municipios estudiados: las interpretaciones de los actores(as) involucrados en el proceso estuvieron atravesadas por sus sistemas de creencias sobre el género y la violencia contra las mujeres, así como por las lógicas administrativas y legales en términos de facultades y competencias. Como afirma Sánchez (2021), estas condiciones posibilitan o restringen los márgenes de acción, asociados con los intereses de los grupos que detentan el poder.

Conclusiones

En los escenarios de contenido y consecuencia de las políticas derivadas de la Alerta en Campeche y Oaxaca coexisten dos regímenes institucionales distintos, determinados por el lugar que ocupan las relaciones de género en las representaciones del Estado respecto a la población destinataria de la política pública y de las acciones implementadas. Las acciones llevadas a cabo en cada régimen adquieren contornos propios, según las representaciones del problema público, las prácticas institucionales y las soluciones adoptadas. En ambas entidades y en escenarios indígenas, se reafirma el carácter patriarcal y racista del Estado, evidente en los posicionamientos de actores(as) involucrados en el proceso de la *policy* en cuestión. Las tensiones observadas reflejan las dificultades para poner en práctica el discurso institucional de atención a la violencia de género derivado de la AVGM. Al respecto, se identificó lo siguiente:

- La cultura patriarcal del Estado, tanto a nivel estatal como municipal, sustenta y legitima patrones de violencia contra las mujeres y discriminación, respaldados en estereotipos de género promovidos por autoridades e instituciones.

- A nivel estatal y federal operan creencias basadas en principios racistas, que configuran una lógica de Estado que justifica la ceguera interseccional en el contenido y las consecuencias de las políticas derivadas de la AVGM en contextos indígenas.
- A nivel federal, en el marco de la Alerta, se observa un Estado cuyo régimen de género discursivamente busca garantizar una vida libre de violencia para las mujeres, mediante un mecanismo que exhorta a los gobiernos a asumir sus responsabilidades en la materia como parte de la protección de los derechos humanos.

Predomina, entonces, en el proceso de la AVGM un régimen de género que produce y reproduce desigualdades y violencias contra las mujeres, seguido por un Estado racista que, desde una comprensión monista de la realidad, invisibiliza la especificidad de la experiencia de violencia vivida por mujeres indígenas. Se tiende a universalizar su vivencia, a esencializar su pertenencia étnica, y a ignorar los múltiples sistemas de opresión que atraviesan sus vidas.

Resulta paradójica la configuración del Estado, en distintos niveles de gobierno, como régimen de género que, en el marco del proceso de *policy* en estudio, se presenta tanto como parte del problema como de la solución ante la violencia de género. Existen contradicciones respecto a la conceptualización del problema público y a los acuerdos políticos orientados a la atención del mecanismo de Alerta, los cuales se gestan a partir de lealtades políticas al poder ejecutivo estatal —como en el caso de Campeche— y de intereses personales ligados a favores políticos, en el contexto del control gubernamental sobre los actores participantes y bajo las reglas institucionales que fundamentan los acuerdos (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008). Esto deriva en simulación y en la preservación del orden establecido, mediante medidas y acciones cuyo contenido e implementación terminan por reproducir directa e indirectamente las violencias de género contra las mujeres.

La existencia de estos regímenes de género en la *policy* devela que, dentro de las instituciones de los distintos niveles de gobierno, los procesos de contenido y consecuencia de las políticas públicas pueden variar, debido a que los actores responsables también varían en sus capacidades interpretativas y reflexivas. Los valores, estereotipos y atributos de género se materializan en las prácticas y discursos del proceso de la *policy* por parte de actores(as) políticos institucionales de los tres niveles de gobierno. Estos delinean las posibles transformaciones en la situación de violencia de género contra las mujeres tanto a nivel federal como estatal, en el contenido y la implementación de acciones, sistemas de creencias patriarcales y racistas. A nivel municipal, estas acciones están profundamente influidas por ideas

patriarcales que contribuyen a la naturalización de las desigualdades de género, como lo señalan diversas investigaciones (Connell, 1987; Inchaústegui & Ugalde, 2006; Scott, 2008; Skocpol, 2002; Waylen, 1998).

Uno de los límites de esta investigación fue la imposibilidad de analizar con mayor profundidad las políticas derivadas de la Alerta a nivel municipal, ámbito en el que se encuentran los mayores retos para operar el mecanismo y aplicar la perspectiva de género. Debido al contexto de pandemia y a la inseguridad, no fue posible profundizar el trabajo de campo ni incorporar testimonios de víctimas y familiares de violencia de género.

Referencias

- Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. Siglo XXI Editores.
- Andréu, A. J. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Bazúa, F. (2010). *Estado, gobierno y políticas públicas. Elementos para un marco conceptual básico*. Documento de trabajo.
- Bernard, H. R., Wutich, A. & Ryan, G. W. (2017). *Analyzing qualitative data. Systematic approaches*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Bonfil, P., De Marinis, N., Rosete, B., & Martínez, R. (2017). *Violencia de género contra mujeres en zonas indígenas en México*. CIESAS, CONAVIM, SEGOB.
- Bustelo, M. & Lombardo, E. (2006). Los marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 117-140. <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5d3999d529995206844556d6?lang=en>
- Castañeda, M. P., Ravelo, P., & Sánchez, L. (2013). Femicidio y violencia de género en México: omisiones del Estado y exigencia civil de justicia. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 74, 11-39. <https://www.redalyc.org/pdf/393/39348328002.pdf>
- Cejudo, G. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Documento de trabajo. CIDE.
- Cerva, D. (2017). Alertas de violencia de género como política de seguridad pública: el caso del Estado de Morelos. En D. Cerva Cerna (coordinadora), *Varias miradas, distintos enfoques: los estudios de género a debate* (pp. 107-141). Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Cobb, R., & Elder, C. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En L. Aguilar (Coordinador), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp 77-104). Porrúa.
- Connell, R. (1987). *Gender and power*. Stanford University Press.
- Connell, R. (2002). *Gender*. Cambridge: Polity Press.

- Dalton, M. (2005). La participación política de las mujeres en los municipios llamados de usos y costumbres. En R. A. Castro Rodríguez (coordinadora), *Diez voces a diez años, Reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal Oaxaca* (pp. 51-84). EDUCA A. C.
- Del Castillo, G. (2014). *Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos*. Conferencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Del Cid, J. A. (2019). *Régimen de género y políticas sobre aborto en Centroamérica: los procesos de construcción de agenda en las asambleas legislativas* [Tesis de Doctorado]. FLACSO-México.
- Facio, A., & Fries, L. (1999). Feminismo, género y patriarcado. En Alda Facio y Lorena Fries (ed.), *Género y derecho* (pp. 6- 39). La Morada.
- Flammang, J. (1997). *Women's Political Voice: How Women Are Transforming the Practice and Study of Politics*, Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Flores, R. (2022, 24 de mayo). Autoridades simulan cumplir con la alerta de género en Oaxaca. *Oaxaca media*. <https://oaxaca.media/2022/05/autoridades-simulan-cumplir-con-la-alerta-de-genero-en-oaxaca/>
- Gargallo, F. (2011). La justicia, las demandas de ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres. En I. Saucedo y L. Melga (coords.), *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia* (pp. 25- 39), UNAM, PUEG.
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2018a). *Alerta de Género, oportunidad para concretar el cambio social: AMH*. <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/alerta-de-genero-oportunidad-para-concretar-el-cambio-social-amh/>
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2019c). *Avanza cumplimiento de Oaxaca con Alerta de Género: SMO*. Gobierno del Estado de Oaxaca_ <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/avanza-cumplimiento-de-oaxaca-con-alerta-de-genero-smo/>
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2019d). *Acciones realizadas por el gobierno del estado de Oaxaca y sus municipios, para el cumplimiento de las medidas de seguridad, prevención, justicia y reparación establecidas en la Declaratoria de alerta de violencia de género, contra las mujeres. Informe anual, 30 de agosto 2018 al 30 de agosto 2019*. Gobierno del Estado de Oaxaca. https://portales.segob.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/Oaxaca_2018-2019.pdf
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2020). *Acciones realizadas por el gobierno del estado de Oaxaca y sus municipios, para el cumplimiento de las medidas de seguridad, prevención, justicia y reparación establecidas en la Declaratoria de alerta de violencia de género, contra las mujeres. Informe anual, 30 de agosto 2019 al 30 de agosto 2020*. Gobierno del Estado de Oaxaca. https://portales.segob.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/Oaxaca_21019-2020.pdf

- Goodwin, J. (1997). *Gender and the Politics of Welfare Reform: Mothers' Pensions in Chicago, 1911-1929*. University of Chicago Press.
- Guzmán, V., & Bonan, C. (2013). Políticas de género: modernización del Estado y democratización de la sociedad. En C. Díaz y S. Dema (ed.), *Sociología y género* (pp. 369-386). Tecnos.
- Hoberg, G. (2002). Policy Cycles and Policy Regimes: A Framework for Studying Policy Change. En B. Cashore, G. Hoberg, M. Howlett, J. Rayner y J. Wilson (eds.), *In 1990s* (pp. 1-31). UBC Press.
- Incháustegui, T., & Ugalde, Y. (2006). La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia. En M. Barquet, (coord.), *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura.
- Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES] (2021). *Alerta de violencia de género contra las mujeres*. <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV] (Reforma al 2011). Capítulo V. De la violencia feminicida y de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. <http://www.cofemer.gob.mx/LGAMVLV.pdf>
- López, C. (2018, 21 de septiembre). Presidentes municipales se resisten a acatar Alerta de Género en Oaxaca. *NTI Noticias*. <https://www.nvinoticias.com/general/oaxaca/presidentes-municipales-se-resisten-acatar-alerta-de-genero-en-oaxaca/34194>
- Maceira, L., Alva, R., & Rayas, L. (2007). *Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género: una guía*. El Colegio de México, PIEM.
- May, J., & Jochim E. (2012). *Policy Regime Perspectives: policies and governing*, Center for American Politics and Public Policy University of Washington. Prepared for the annual research conference of the Association for Public Policy Analysis and Management Baltimore.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Redes. *Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires*, 2 (4), 99-128.
- Pacheco-Vega, R. (2015). Agua embotellada en México: de la privatización del suministro a la mercantilización de los recursos hídricos. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 22(63), 221-263.
- Quintana, D. (2016). Régimen de género en las políticas públicas de educación superior. En N. Blázquez, L. Fernández y L. Meza (coords.), *Políticas públicas en educación, ciencia y tecnología con perspectiva de género* (pp. 57-68). CEIICH-UNAM.
- Quintana, D. (2018). La educación superior en Cuba. Un estudio de política pública con (des) enfoque de género. En G. Del Castillo y D. Quintana, *Políticas Públicas. Nuevos enfoques para la investigación* (pp. 121-148). FLACSO-México.

- Quintana, D. (2020). El régimen de las políticas públicas o el árbol dentro del bosque”. En G. Del Castillo y M. Dussauge (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp.- 239- 272). Flacso México.
- Rodríguez, E. & Iturmendi, A. (2013). *Igualdad de género e interculturalidad: enfoques y estrategias para avanzar en el debate*. Serie Atandocabos, Deshaciendo nudos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sánchez, L. (2021). Sinergia feminista en la construcción de propuestas colectivas: espacios de sanación ante el dolor del feminicidio. En S. Báez Ayala, P. Ravelo Blanacas y L. Sánchez García (Editoras), *Escrituras en resistencias. Taller de narrativas contra la violencia feminicida (Ciudad Juárez- Ciudad de México)* (pp. 46-60). Ediciones Eón S.A.de C.V., The University of Texas At El Paso.
- Scott, J. (2008). *El Género: una categoría útil para el análisis histórico*. UACM/FCE.
- Sieder, R. (2017). Introducción. Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina: repensando la justicia y la seguridad. En R. Sieder (coordinadora), *Exigiendo justicia y seguridad: Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina* (pp.13-40). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Skocpol, T. (2002). *Bringing the State Back In*. Cambridge. University Press.
- Sosa, Y. (2019, 23 de febrero). Sólo 27 de 40 municipios atienden alerta de género en Oaxaca. *El Imparcial*. <http://imparcialoaxaca.mx/los-municipios/279930/solo-27-de-40-municipios-atienden-alerta-de-genero-en-oaxaca/>
- Soto, A. (2021, 17 de mayo). Reportaje Especial: A 6 años de Alertas de Violencia de Género en México, no hay seguimiento ni evaluación. *Cimacnoticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/2021/05/17/reportaje-especial-a-6-anos-de-alertas-de-violencia-de-genero-en-mexico-no-hay-seguimiento-ni-evaluacion/#gsc.tab=0>
- Subirats, J. (1992), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas- Publicas/QL-J7mu21lL.pdf.pdf>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Theodolou, S. (2013). The Structure and Context of Policy Making. En S. Theodolou y C. Mathew (Coords.), *Public Policy: The Essential Readings* (pp. 287-299). Pearson.
- Walby, S. (2020). Varieties of gender regimes. *Social Politics*, 27(3), 414-431.
- Walby, S. (1990). *Theorizing patriarchy*. Blackwell.
- Waylen, G. (1998). Gender, feminism and the state: An overview. En Vicky Randall, y Georgina Waylen (eds.), *Gender, politics and the state* (pp. 1-17). Routledge.
- Wilson, C. (2000). Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy*, 20(3), 247-274.