

**¿ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO
CONTRA LAS MUJERES COMO UN
INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA?**

Kevin Sander Tiburcio Zamudio¹

**GENDER-BASED VIOLENCE AGAINST
WOMEN ALERT AS PUBLIC POLICY
TOOL?**

¹ Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: kevinsandertiburcio@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.32870/lv.v7i60.7900>

REVISTA DE ESTUDIOS DE GÉNERO, LA VENTANA, NÚM. 60, JULIO- DICIEMBRE DE 2024, PP. 38-68 ISSN 1405-9436/E-ISSN 2448-7724

Resumen

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres comprende una serie de procesos que vista superficialmente pueden ocasionar que se identifique como una política pública, sin embargo, la manera en la que ha sido diseñada e implementada también en ocasiones la hace ser considerada como un instrumento de política. El objetivo de este artículo es identificar las características que tiene la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para que en un futuro puedan ser analizadas y estudiadas desde la óptica de los instrumentos de política pública.

Palabras clave: Alerta de Violencia, política pública, instrumentos, decisiones, regulación

Abstract

Gender-Based Violence Against Women Alert comprises a series of processes that, when viewed superficially, may cause it to be identified as a public policy. However, the way it has been designed and implemented also sometimes makes it considered as a policy instrument. The objective of this article is to identify the characteristics of the Alert of Gender Violence Against Women so that in the future it can be analyzed and studied from the perspective of public policy instruments.

Keywords: Violence Alert, public policy, tools, decisions, regulation

RECEPCIÓN: 1 DE DICIEMBRE DE 2023/ACEPTACIÓN: 7 DE MARZO DE 2024

Introducción

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) puede ser ubicada desde dos perspectivas en el análisis de la política pública. Una de ellas es ver a la AVGM como un ciclo de toma de decisiones que genera acciones específicas para la erradicación de la violencia feminicida. La segunda es ver a la AVGM desde la perspectiva de los instrumentos de política pública para la implementación de diversos elementos enfocados en la erradicación del feminicidio en México.

Este artículo se inclina en el análisis de la AVGM por violencia feminicida desde el enfoque de los instrumentos de política pública, debido a que la AVGM permite la implementación de nuevas políticas, programas y acciones que buscan la erradicación de la violencia feminicida. La relevancia de este texto se direcciona al reconocimiento de la manera en la que el Estado mexicano se ha responsabilizado normativa e institucionalmente ante la violencia de género en contra de las mujeres, siendo el feminicidio la expresión máxima de esa violencia.

Las definiciones de políticas públicas consideran lo que hacen los gobiernos frente a la construcción de problemas. Las políticas públicas no solo implican la intervención del gobierno sobre los problemas públicos, también se relaciona con el análisis de cómo, por qué, y para qué se toman ciertas decisiones de intervención sobre los problemas. Por esta razón, las políticas públicas pueden ser tratadas en dos sentidos: como una visión técnico-administrativa para la intervención, pero también desde el estudio de cómo se dan y pueden ser mejorados los procesos de decisión.

Las decisiones de acción que llevan a la implementación de las políticas públicas, requieren una serie de instrumentos que son definidos como los elementos, técnicas, recursos, métodos, entre otros, necesarios para intervenir sobre la problemática (sacar la política del papel para ponerla en acción).

El objetivo de este artículo es identificar los aspectos que permiten catalogar a la AVGM dentro de los instrumentos de política pública. En este sentido, la pregunta guía es la siguiente ¿cuáles son las características que tiene la AVGM que permite identificarla como un instrumento de política pública? La AVGM es definida por la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en su artículo 22, como un conjunto de acciones gubernamentales coordinadas, integrales, de emergencia y temporales entre los tres órdenes y niveles de gobierno para enfrentar y erradicar la violencia feminicida. Esta definición implica indagar si la AVGM es en sí una política pública para la erradicación de la violencia en contra de las mujeres, o si juega un rol como un instrumento de una política superior.

Este trabajo se basa en una metodología de análisis documental delimitado primeramente a la contrastación teórico conceptual de los instrumentos de política pública y de las características con las que cuenta la AVGM apeándose a su descripción normativa y a investigaciones que se han enfocado en el análisis de la AVGM.

Indagar sobre esta peculiaridad dual de la AVGM es importante para que a futuro se permita tener un camino de análisis en torno al tratamiento de la AVGM. Por esta razón el presente texto se divide en cuatro partes: la primera parte es dedicada a la definición de lo que es un instru-

mento de política pública y las características que permiten identificarlos. La segunda parte es dedicada a describir las características bajo las que opera la AVGM. La tercera parte del texto pretende crear un vínculo entre las características de los instrumentos de política pública y las características de la AVGM para corroborar si cumple con los criterios que permiten observarla como un instrumento de política pública. El último apartado del texto corresponde a la sección de conclusiones y recomendaciones para el estudio de la AVGM.

Los instrumentos de política pública

Se puede considerar como el padre de las políticas públicas a Laswell (1951) quien publicó un artículo titulado “La orientación hacia las políticas” en el que proponía una visión e integración multidisciplinaria para los métodos de investigación que propiciaran un campo para que la política fuera investigada desde sus procesos (*policy process*) con la intención de ayudar al gobierno a que tomara mejores decisiones.

La contribución de Laswell terminó por ir más allá de los estudios que se hacían en ciencia política a razón del análisis del poder. Lo que Laswell pretendió fue observar las decisiones y cómo internamente los procesos de decisión se estructuraban para que el Estado pudiera intervenir en beneficio de la democracia y la sociedad. De esta manera Laswell acuñó el término *Policy Sciences* para referirse al conjunto de disciplinas que podrían ayudar a explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas en torno a las decisiones.

Las políticas públicas tienen sus raíces de estudio en los Estados Unidos debido a las aportaciones de Laswell, por esta razón los diversos conceptos que existen en este campo son de la lengua anglosajona. En español el término “política” es utilizado para referirse a tres aspectos que la lengua anglosajona diferencia semánticamente: organización social por el mantenimiento, control y ejercicio del poder (*politics*); el espacio del ejercicio gubernamental (*polity*); y el proceso por el cual las autoridades cumplen su propósito por medio de las intervenciones en los problemas públicos (*policy*).

Las conceptualizaciones de política pública son variadas, pero cuentan con elementos descriptivos que siempre están presentes (decisiones, intervenciones, procesos o procedimientos, problemas públicos, entre otros). Al final, lo que interesa como analista de políticas públicas es el por qué y para qué el gobierno toma determinadas decisiones de intervención y cuáles son los efectos de esas medidas (Dye, 1976, p. 1). También son tratadas como un conjunto de actividades fundamentadas en valores que por medio de un paquete de normas y procedimientos tienen un propósito definido (Merino, 2013, p. 39) en torno al problema público.

En cuanto a los instrumentos de política pública se pueden identificar tres términos recurrentes que se refieren a lo mismo: *governing instruments*, *policy tools* y *tools of government* (Howlett, 2023, p. 3), de esta misma manera en español se pueden identificar con los sinónimos de instrumentos o herramientas. Las políticas públicas implican procesos de decisiones en torno a definiciones y alternativas de acción para atender un problema público. Por esta razón, las políticas públicas son una serie de procesos

interconectados en los que existe una legitimación estatal por una serie de actores interesados en el problema (Hill y Varone, 2021, p. 4).

Los instrumentos de política pública están presentes en las diversas etapas del ciclo de vida de la política (construcción de la agenda/definición de problema, formulación o diseño, implementación y evaluación) son diversos, además de ser también utilizados por diferentes actores. Esto se debe a que los instrumentos de la política pública son propios de cada etapa del proceso, y en la literatura son reconocidos como *sets* de instrumentos (Howlett, 2023, p. 4) cuando se hace referencia a la utilización de más de uno. Otra categorización de los instrumentos que puede encontrarse, es aquella que se refiere a los procesos (procedimental) de la política (*procedural policy tool*). El instrumento referido al proceso hace hincapié en las técnicas y mecanismos diseñados que afectan en cómo la política es diseñada e implementada, además de ser necesarios para que las herramientas utilizadas en los procesos específicos funcionen (Bali et al., 2021). Este escrito toma en consideración los instrumentos de índole procedimental con la intención de enfocarse específicamente en cómo el Estado opera ante la Violencia de Género contra las Mujeres.

Los instrumentos de política pública pueden ser entendidos como el conjunto de medios con los que el gobierno cuenta para intervenir y modificar la situación problemática (Villareal Cantú, 2019). Al hablar de medios es posible considerar todos los recursos que el gobierno tiene a su disposición para ejercer las acciones específicas del Estado para intervenir en situaciones propias de la organización social. Fue Lowi (1972) quien contribuyó en gran medida al inicio del análisis de los instrumentos de política pública al definir cómo la intervención del gobierno por medio de

la coerción permitía la clasificación de la política pública en cuatro tipos: la de índole distributiva, regulativa, redistributiva y constitutiva. Esta clasificación también identificó la existencia de arenas de poder en donde diversos actores en conjunto con sus recursos convergen para la toma de decisiones.

La lógica de la propuesta de Lowi (1972) invita a pensar que el Estado por medio del gobierno, toma una serie de decisiones que pueden impactar en la vida individual y colectiva, por lo que se considera que el gobierno cuenta con su propia caja de herramientas para cumplir con sus funciones. Así se identifican dos categorizaciones de herramientas generales que permiten identificar los instrumentos que el gobierno utiliza sobre nosotros (Hood, 2019, pp. 39-40): las herramientas de tipo *detectores* que son utilizadas para recabar información del medio exterior²; y los instrumentos de tipo *efectores* que son utilizados para influir sobre el medio exterior. Consecuentemente, Hood (2019, p. 43) también refiere a la existencia de cuatro recursos que el gobierno posee: nodalidad, como la capacidad de ser el centro para distribuir y captar información; tesoro, por su parte, es la capacidad de utilizar el dinero como un medio de influencia; la autoridad es la habilidad que establece el fundamento jurídico para su actuar; y la organización, que implica la habilidad física y material para realizar los actos.

Lo interesante de las categorizaciones que realiza Hood radica en el hecho de que se pueden apreciar las categorizaciones de los instrumentos como una serie de capacidades las cuales suponen decisiones para su selección. Esto implica que intrínsecamente los instrumentos de política

² El medio exterior se refiere al entorno en el que el gobierno tiene influencia con la ciudadanía, donde se establecen las relaciones entre estos dos tipos de actores.

se ven influidos por las dinámicas de poder entre actores, legitimidad y dinámicas de politización y despolitización (Lascoumes y Galès, 2019). Al desdoblar la propuesta de Hood, lo que realizan Lascoumes y Galès (2019, pp. 229-230) es categorizar a los instrumentos en cinco tipologías destacando las relaciones políticas y la legitimidad:

1. Legislativo y regulador: identifican al Estado como el guardián del orden social de tal manera que consta de instrumentos normativos los cuales tienden a ser simbólicos puesto que se espera la observancia de estos. Además, clarifican una serie de valores e intereses que el estado busca proteger, de tal manera que la observancia de este tipo de instrumentos se direccionan hacia la regulación de las conductas sociales y organización de los sistemas de supervisión.
2. Económico y fiscal: identifican al Estado como el productor de riqueza y encargado de la redistribución. También se asientan en bases legales que se enfocan en el uso de técnicas y herramientas monetarias para la recaudación y redistribución en torno a diversos actores.
3. Acuerdos e incentivos: son instrumentos que buscan la participación directa de la sociedad. Surgen de la crítica a la burocracia y de la universalidad de las normas legislativas y reguladoras que son poco efectivas. En este sentido, este tipo de instrumentos ven al Estado como un agente coordinador y movilizador que reduce sus acciones de coacción para establecer un marco de acuerdos en formas de incentivos.

4. Comunicación e información: son instrumentos por medio de los cuales el Estado reconoce el acceso a la información, donde las autoridades se ven obligadas a informar y comunicar a la ciudadanía sobre los asuntos públicos.
5. Estándares de mejores prácticas: son instrumentos que en sí mismos adquieren una participación ciudadana pero que además implican que el Estado asuma el papel como un ente en competencia y cooperación en torno a la mejora de sus funciones.

Otra de las clasificaciones que se puede apreciar de los instrumentos es la realizada por Peters (1999, pp. 7-10), la cual identifica características similares de los instrumentos los cuales son:

1. Leyes. Las identifica como un recurso específico que pertenece al Estado pues es a través de estos instrumentos por los cuales el gobierno responde y actúa ante la ciudadanía y de esta manera regula las condiciones económicas y sociales y reconoce derechos y obligaciones.
2. Servicios. Estos instrumentos responden desde dos vías, la primera es que la actuación del Estado requiere personal que haga que las operaciones estatales puedan realizarse. Consecuentemente la segunda vía de los servicios es que las propias operaciones del Estado desencadenan una serie de intervenciones directas conocidas como servicios públicos.
3. Dinero. El dinero visto como instrumento se considera como un recurso restringido o limitado, sin embargo, es necesario para que puedan cumplirse funciones del Estado.

También puede verse desde dos vías de operación, la primera es en la provisión directa de bienes y servicios, y la segunda en la operación per se del propio Estado.

4. Impuestos. Vistos como un instrumento implican las diversas medidas para el propio mantenimiento del Estado y sus operaciones. Este tipo de instrumentos pueden enfocarse en la imposición de valor a ciertas actividades de interés privado que pueden ser utilizadas para beneficio público.

Las categorizaciones que realiza Peters (1999) de los instrumentos tienden a ser muy similares entre sí puesto que considera que tanto los instrumentos de servicios e impuestos implican la relación con el dinero como instrumento. Categóricamente la clasificación de Hood (2019) integra instrumentos económicos y fiscales con características similares, esto implica entonces que las categorías de los instrumentos de política pública no son mutuamente excluyentes, sino complementarios.

Los instrumentos son utilizados conforme a las necesidades de intervención, respecto al contexto y respecto a los diversos valores que rigen los campos de decisión de las políticas públicas. Es por eso que los instrumentos no solo deben verse como una serie de sets predefinidos, aunque en sus configuraciones pueden ser muy similares cada tipo de intervención puede abordar instrumentos distintos ya existentes e incluso buscar la creación de un nuevo set de instrumentos según lo requiriera la intervención. Por ejemplo, Velasco (2007) identifica instrumentos específicos en la implementación de políticas respecto a diversos sectores.

Consecuentemente Velasco (2007) también identifica como instrumentos a la estructura propia del Estado denominándolos instrumentos

organizativos. Como instrumentos programáticos define aquellos que funcionan como planes o componentes de la planeación gubernamental. Los programas públicos los identifica como instrumentos emanados de una política superior. Los normativos de orden superior u ordenación los define como las normas legales (leyes, reglamentos, estándares de cumplimiento). Los financieros identificados como aquellos que pertenecen a la clasificación distributiva de Lowi. Mientras que los de mejora del conocimiento se identifican por la existencia de sistemas de información para la toma de decisiones respecto a una política pública concreta. Por último, define a los de comunicación como aquellos medios al alcance de los responsables públicos que utilizan para concientizar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores.

Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres

La AVGM puede identificarse por medio de dos tipologías, la primera es definida como alerta por violencia feminicida, y la segunda es alerta por agravio comparado. La AVGM por alerta feminicida busca intervenir ante la presencia de feminicidios en uno o varios territorios determinados de una entidad federativa. La AVGM por agravio comparado se implementa cuando existen leyes, regulaciones o políticas que socaban, restringen y/o ponen en desventaja los derechos de las mujeres. México cuenta actualmente con 19 AVGM por violencia feminicida activadas, por su parte la AVGM por agravio comparado se encuentra activa en dos estados.

La peculiaridad de esto es que el Estado de México cuenta con dos alertas por violencia feminicida, Guerrero tiene activas ambas alertas al igual que el estado de Veracruz. La alerta más longeva fue activada en el año 2015 en el Estado de México, siendo la Alerta de Baja California la última en activarse en el año 2021.

Las condiciones anteriores contrastan con el hecho de que a pesar de que en México se encuentran activas varias alertas según datos del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2023) en el 2015 se registraron un total de 412 feminicidios cuando este delito fue incorporado y catalogado como un homicidio por razones de género, siendo que para el cierre del año 2022 el número de feminicidios aumentó a 951 representando una variación del 130.83%. Por esta razón es que el feminicidio ha sido catalogado como un problema sistemático responsabilidad del Estado.

La violencia de género es definida como los actos que tentativa o efectivamente dañan y menoscaban la integridad de una persona bajo la condición de subordinación por razones de género. Este tipo de violencia resalta la existencia de un marco de relaciones desiguales supeditadas por la búsqueda y perpetuación de la dominación, integradas en la estructura social (Jaramillo-Bolívar y Canaval-Erazo, 2020). Propiamente el feminicidio es la expresión más grave de violencia en contra de las mujeres por razones de género culminando en el asesinato de mujeres. El concepto de feminicidio fue propuesto con la intención de reconocer que sus causas también parten de la ausencia de un Estado de derecho reproduciendo la impunidad y los asesinatos de mujeres sin castigos (Lagarde, 2017, p. 361). Lagarde toma el concepto traducido de femicidio que refiere solo a

homicidio de mujeres, pero al transmutarlo a feminicidio engloba cómo la violencia de género está inmersa en el homicidio de las mujeres sumándole la responsabilidad del Estado para mantener las condiciones desfavorables para los derechos de las mujeres y la impunidad ante sus asesinatos. La LGAMVLV identifica a la AVGM por feminicidio como una serie de acciones gubernamentales coordinadas, integrales, de emergencia y temporales entre los tres órdenes y niveles de gobierno para enfrentar y erradicar la violencia feminicida. Por otra parte, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) define a la AVGM como un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres que (citando el artículo 22 de la LGAMVLV) consiste en un conjunto de acciones para enfrentar y erradicar la violencia feminicida (INMUJERES, 2021).

Por su parte el Reglamento de la LGAMVLV en su artículo 33 también afirma que la AVGM tiene como finalidad detener y erradicar la violencia de género a través de acciones gubernamentales de emergencia coordinadas por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en coordinación con las entidades federativas y municipios. En este sentido, la manera en la que la AVGM se desarrolló implica la existencia de un mandato directo para que los gobiernos de los Estados realicen acciones específicas sobre el problema de la violencia; y la determinación de estas acciones parte de un proceso de decisiones internas en las que convergen personas representantes de diversos cuerpos de actores con intereses específicos en torno a la AVGM.

La tabla 1 identifica los cuerpos de actores que son nombrados tanto en la LGAMVLV como los actores que son considerados en el Reglamento respectivo. La identificación de este cuerpo de actores es

relevante debido a que sus interacciones son las que permiten que la AVGM pueda estar en operación. Los actores solicitantes están considerados por la normatividad como aquellos quienes pueden observar la magnitud del problema y solicitar la intervención por parte del Estado. Por su parte los actores revisores se refieren al grupo de trabajo y el grupo interinstitucional y multidisciplinario que se encarga de realizar el análisis de la situación en un territorio establecido para determinar la necesidad de las acciones que el gobierno estatal debe de realizar para cumplir con el objetivo de la AVGM. Los actores que realizan las acciones son aquellos responsables de aceptar y determinar las estrategias para implementar las acciones.

Tabla 1. Identificación de grupos de actores que intervienen en la AVGM

Actores agrupados	Actores desagrupados	LGAMVLV	Reglamento de
		(Artículos)	LGAMVLV (Artículos)
Actores solicitantes de la alerta	- Organismos públicos autónomos de derechos humanos.	Artículo 24 bis, fracciones	Artículo 32
	- Organismos internacionales de protección a los derechos humanos.	I, II y II	
	- Organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.		
	- Colectivos.		
	- Grupos de familiares de víctimas a través de una persona representante.		
	- CONAVIM.		

<ul style="list-style-type: none"> - INMUJERES (una persona representante que coordina el grupo). - CONAVIM (una persona representante). - CNDH (una persona representante). - Mecanismo estatal para el Adelanto de las Mujeres (una persona representante). 	<p>24 Quáter</p>	<p>Fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 36</p>
---	------------------	--

<p>Actores revisores de la solicitud (grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario)</p>	<p>-Personas e instituciones especialistas en derechos humanos de las mujeres (dos personas representantes de una institución académica o de investigación del territorio donde se solicitó la alerta y dos personas que a nivel nacional cumplan con los mismos requisitos).</p> <p>- Bajo consideración del grupo de trabajo, se puede invitar al organismo de protección de los derechos humanos de la entidad y expertos independientes que puedan aportar en el estudio, análisis y conclusiones; además también pueden ser invitados observadores de organismos internacionales.</p> <p>- Organizaciones civiles y actores solicitantes (rol de observación).</p>
---	---

Actores que deben realizar las acciones	- Ejecutivo del gobierno subnacional.	Apartados A, B,	Artículo 38
	- Mecanismo estatal para el Adelanto de las Mujeres.	C, D y E del artículo 23.	
	- Ayuntamiento.		
	- Mecanismo municipal para el adelanto de las mujeres.		

Cabe destacar que la tabla I contempla a los actores en cuanto al proceso decisorio interno de la AVGM. Con esto se hace referencia a que la Alerta en sí misma tiene dos bloques de operación. El primero que aquí se denomina bloque de operación interno el cual se refiere al proceso en el que la Ley y su Reglamento definen quiénes, cómo y cuándo intervienen en el proceso de puesta en marcha del mecanismo, puesto que es la manera en la que se ha plasmado la AVGM en el papel. Luego, el bloque externo, que implica el proceso para la identificación, selección e implementación de acciones, sin embargo, la operación depende del comportamiento de los actores. Ambos bloques de operación presentan una convergencia de proceso, puesto que hay una interacción de los actores entre ambos procesos.

Cuando se trata de ver a la AVGM desde bloques de operación, por un lado, quedan las consideraciones normativas que ya están presentes en la LGAMVLV, dígase el propio diseño de la Alerta que normativa y narrativamente demarca las formas en las que debe operar. El segundo bloque, se refiere a la puesta en marcha de la AVGM, los procesos que se

realizan desde la aceptación de la solicitud, la selección de personas que forman parte de los grupos de trabajo y la participación de las ONG. En sí esto implica una serie de procesos decisorios que salen del papel a la acción para crear recomendaciones que puedan llevarse a cabo conforme las consideraciones gubernamentales.

El hecho de tener esta consideración analítica de la AVGM como bloques permitirá ver que la alerta pueda ser analizada desde el diseño (bloque interno) lo que para una cuestión analítica del diseño de la política pública puede representar un camino para observar las decisiones que se tomaron en torno a por qué la AVGM era la alternativa adecuada para solucionar los problemas que plantea en sus objetivos. También el bloque externo permite tratar análisis de implementación de decisiones en torno a la puesta en marcha de AVGM.

Cuando los actores solicitantes ejercen su derecho para solicitar el análisis de emisión de la Alerta por su parte, la normatividad marca que el INMUJERES como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es quien tiene el primer contacto con los actores solicitantes para determinar el visto bueno del cumplimiento de los requisitos. Consecuentemente el proceso en el bloque interno permanece inactivo hasta que se determina si la solicitud es procedente, o debe modificarse informando a los actores solicitantes; en caso de ser procedente (el bloque externo sigue operando y el interno se mantiene en pausa) la Secretaría comenzará a coordinar el proceso para conformar el grupo de trabajo el cual operará el proceso interno de análisis para generar los informes correspondientes. Una vez que el grupo de trabajo (quien opera internamente en la Alerta) realiza el

análisis de información y considera necesaria la implementación de la Alerta, el informe es enviado a la SEGOB por medio de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONVAMI) para hacerlo de conocimiento al Ejecutivo del Estado (operación externa e interna). Consecuentemente el Estado requiere trazar un plan de acción para atender las recomendaciones del informe y en caso de no cumplirlas la SEGOB declarará la AVGM y será quien determine las medidas que se deben llevar a cabo.

Cabe resaltar que el propio grupo de trabajo si bien tiene actividades bastante identificadas (procedimientos normativos a los cuales apearse), la normatividad no es clara en cuanto a la manera que operan ciertos procedimientos por lo que es en esto donde recae gran parte del problema. Por ejemplo, la normatividad describe que el grupo debe regirse en la toma de decisiones por valores en favor de las mujeres como la dignidad o igualdad jurídica, pero en cuanto a la metodología, teoría y enfoques de análisis de la situación no hay especificaciones.

Si la descripción anterior no fue abrumadora y logró retratar la existencia de dos procesos, uno que se encuentra totalmente definido por la normatividad (bloque interno) y uno no tan definido (bloque externo) que parte de las interacciones de personas con roles específicos entendido como toma de decisiones, permitirá ver la complejidad de la operación de la Alerta y su categorización misma como una política pública o un instrumento de esta. Es precisamente la dualidad de su naturaleza lo que se observa en la identificación de la AVGM como objeto de estudio.

Un estudio realizado sobre la AVGM (autodictaminado en 2016) en Jalisco, se enfocó en la etapa de diseño donde toma en consideración la

clasificación de medidas con sus acciones específicas considerando estas últimas como herramientas (Jiménez, 2018, p. 195).

Otro texto que aporta información interesante para visualizar el problema de la dualidad realiza un análisis de la Alerta identificándola como un instrumento, sin embargo, el texto también identifica a la Alerta como “una intervención estatal acotada, focalizada, temporal y coordinada para resolver un problema urgente de violencia feminicida” (Pérez-Correa et al., 2016, p. 5) lo que compagina con las definiciones de políticas públicas. Por otra parte, en las páginas subsecuentes la describe como:

un instrumento que busca solventar situaciones donde las autoridades fallan de manera notoria y sistemática en la obligación de garantizar los derechos básicos [...] de las mujeres. [...] es un mecanismo diseñado para subsanar las *omisiones* de las autoridades en torno a una violencia extrema; y por ello es un instrumento excepcional, que solo debe utilizarse en casos extraordinarios de fallas estatales sistemáticas. (Pérez-Correa et al., p. 7)

Si bien el texto anteriormente citado hace hincapié en la Alerta como instrumento, también puede observarse que hay ciertas características que la catalogan como una política pública, como el hecho que de ella emanan acciones acotadas o focalizadas, o que debe tener objetivos delimitados.

Otro escrito que puede referenciar a la Alerta como una política pública inclina a resaltar los retos en torno a la propia Alerta. En este sentido, se enfoca en la identificación de la voluntad política que se refleja en la falta de análisis de los avances de las entidades respecto a la AVGM, pero también hace hincapié en que las recomendaciones que los grupos de trabajo realizan son acciones que rebasan las verdaderas capacidades de estos (Servín Herrera y Vásquez Sánchez, 2020). Un análisis realizado a la AVGM dictaminada en Guerrero, específicamente en municipios donde habitan mujeres indígenas, refiere a que es parte de las políticas públicas contra la violencia de género la cual presenta fuertes limitaciones como la falta de acercamiento a defensoras indígenas comunitarias y autoridades comunitarias durante la recolección de información. También reconoce que la AVGM moviliza acciones, empatía política, legal y social e incluso presupuestal sin que estos últimos logren resultados efectivos (Figuroa Romero y Sierra Camacho, 2020).

Para generar un contraste también existe un artículo que no identifica a la AVGM como instrumento ni como una política pública en sí, sino que conforme a la LGAMVL identifica que tiene como objetivo la generación de políticas públicas para detener la violencia feminicida (Damián Bernal y Flores, 2018, p. 36). Verlo de esta manera implicaría entonces que la AVGM funcionaría en conjunto como una política de orden superior o de atención específica del problema de la violencia. También existe otro escrito en torno a la dictaminación de la Alerta en el estado de Zacatecas, el cual, si bien no utiliza los instrumentos o políticas pública para referirse a la AVGM, se centra en abordar la implementación de la Alerta como el proceso (Gutiérrez Hernández, 2021) que parte desde la solicitud hasta su

declaración (engloba los dos bloques de procesos que se mencionaron anteriormente).

¿Analizar la AVGM como instrumento o como política pública?

La AVGM ha sido objeto de análisis académico caracterizándola como una política pública y también como instrumento de política pública. Verla como una política implica llegar a definirla como una serie de decisiones tomadas por órganos del Estado para intervenir con diversas acciones mediante el uso de recursos normativos, presupuestarios y humanos disponibles para el sector público (Merino, 2013). También implica identificar una condición de pluralidad de actores y la coordinación para la toma de decisiones (Pasquino, 2011). Pero también vista como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones definidos por el gobierno para solucionar problemas considerados como prioritarios (Tamayo Sáez, 1997, p. 281) dentro de los campos de responsabilidad del Estado considerando las dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas (Aguilar, 2010).

Si es vista como un instrumento de política pública esto implica que la AVGM pertenece a la categorización de instrumentos de tipo legal, normativos o de regulación. La consideración anterior se basa en el hecho de que la AVGM está categorizada en la LGAMVLV como un proceso que parte de la propia ley la cual emana de la política de género enfocándose específicamente en la violencia contra las mujeres. Pues los instrumentos de orden normativo son aquellos que el gobierno utiliza para que el Estado ejerza su fuerza legítima.

ma, de modo que los actores actúen de una manera determinada, pero también son una serie de elementos que delimitan la actuación del propio Estado que en ocasiones requieren ser modificados o integrar nuevos parámetros para dicha actuación (Isuani, 2012; Herrera-Kit y Centeno, 2022).

La conceptualización de mecanismo desde la ingeniería (Shigley y Uicker, 1988) refiere a la agrupación de componentes resistentes conectados entre sí por medio de articulaciones móviles que permiten transmitir movimiento. Los mecanismos son elementos específicos de operación que componen una máquina la cual tiene la finalidad de ejercer fuerza por medio del movimiento que generan sus componentes.

En este sentido, se asume que la AVGM es un mecanismo que debería permitir reconocer cuáles son esos componentes móviles, las uniones entre dichos componentes y los resultados que surgen de esos movimientos. En cierto sentido si se trata de diferenciar a la AVGM de entre mecanismos, se podrá caer en una condición tautológica debido a que el mecanismo implica un conjunto de acciones, siendo la acción la condición de no inactividad. En políticas públicas existe un cuerpo de literatura que se centra en los mecanismos, los cuales son definidos como el conjunto de entidades y actividades organizadas para producir una serie de cambios de un estado inicial a uno final (McAdam et al., 2008). El enfocarse en mecanismos permite visualizar la política mediante la lupa de la causalidad considerando las decisiones políticas como respuestas influenciadas por los movimientos sociales (Nulman, 2015). En este sentido se reconoce que la toma de decisiones en sus arenas respectivas significa la existencia de una política contenciosa en la que se aplican mecanismos específicos por parte de los actores pero también se crean

mecanismos para responder a estas dinámicas tanto internas como externas (McAdam et al., 2001).

Los mecanismos en sí mismos reúnen una serie de herramientas de acciones procedimentales que permiten que la política pública pueda ser operacionalizada en sus distintas arenas de poder. La razón por la que se dificulta abordar la AVGM de manera precisa como una política pública o instrumento radica en dos niveles de análisis muy difuminados. El primer nivel de análisis puede observar a la Alerta como el resultado de la implementación de una macro política ante la violencia contra las mujeres que responde a una política de índole regulativa. Mientras que el segundo enfoque lleva a ver a la propia Alerta como un proceso de desarrollo de implementación guiado por lineamientos normativos propios de la política que la hacen parecer un instrumento secuencial.

El tener un acercamiento de la AVGM considerando su característica de mecanismo implica entonces ver que hay una serie de acciones enmarcadas en la propia ley que regula la manera en la que debe operar y cómo los bloques tanto internos como externos interactúan con la intención de que el mecanismo lleve a que el gobierno estatal realice acciones específicas ante el problema del feminicidio. Además, otra perspectiva que se puede tener de esto es que ya sea el feminicidio o el agravio comparado, han sido identificados como problemas públicos (reconocidos normativamente), por lo que la Alerta entraría en función para atender la problemática.

En este sentido, es más propio ver la AVGM no como una política pública en sí misma o como un instrumento, si no como un set de herramientas o instrumentos de política procedimental. La convergencia de

ambos bloques de actuación de la alerta se relaciona con los procedimientos que son necesarios para que la AVGM sea implementada ante el problema del feminicidio en ciertos territorios del estado, de aquí emanan una serie de recomendaciones que pueden ir desde las reformas normativas, la creación de programas o proyectos específicos, pero además estas recomendaciones no siempre son realizadas de inmediato, puesto que los gobiernos estatales son los que se encargan de priorizar qué acciones y cómo emprenderlas.

Abordar entonces la Alerta desde el enfoque de los instrumentos de política pública implicaría indagar de qué manera tanto el grupo de trabajo selecciona las recomendaciones, bajo qué criterios y la manera en la que los gobiernos estatales atienden las recomendaciones. Esto se direcciona a ver cómo es que la AVGM se pone en acción. Recordando la definición que se dio en un principio de instrumento de política que es “con qué” la política se lleva del papel a la intervención. Por esta razón el hecho de que la AVGM sea definida como un mecanismo, en sí mismo ya brinda un criterio para considerar que la serie de acciones que emanan de ella son distintas para cumplir con el objetivo fundamental de la alerta según el artículo 23 de la LGAMVLV: garantizar la seguridad de mujeres y niñas, el cese de la violencia en su contra y/o eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos.

Este hecho permite entonces tomar en consideración que la AVGM tiene un comportamiento interno de decisiones que corresponden al grupo de trabajo el cual puede definir y construir sus propias herramientas para que los mecanismos de intervención ante la violencia de género contra las mujeres generen las respuestas necesarias. Sin embargo, esta serie

de recomendaciones no llegarán a ser instrumentalizadas hasta que los gobiernos subnacionales decidan qué harán con ellas y es aquí donde el enfoque de análisis de instrumentos permite identificar qué tipo de instrumentos son implementados, por qué y cuáles son las razones por las que el gobierno se inclina a considerarlos o no.

Conclusiones

El análisis desde el enfoque de los instrumentos permite indagar en procesos de decisión interna donde las arenas de poder de diversos actores están interactuando constantemente. Los instrumentos permiten también resaltar con qué elementos dispone el gobierno para implementar la política y si estos instrumentos son adecuados para resolver y atender el problema, contrastando los objetivos frente a las acciones a implementar.

La AVGM engloba una serie de instrumentos de la política pública para la intervención en el problema del feminicidio; es específica sobre un territorio determinado y echa mano de instrumentos de construcción de conocimiento, intercambio de información, instrumentos para la regulación de comportamientos de las organizaciones y cambios específicos en las normas; considera la creación de programas o de otras políticas. Por esta razón, aunque normativamente la AVGM es definida como una serie de acciones o un mecanismo, lo más adecuado es tratarla como una serie de herramientas diseñada normativamente para que el Estado pueda responder a una problemática precisa.

El hecho de que la AVGM parta de una política de índole regulativa, también hace que los instrumentos que se desprenden de la alerta no siempre puedan hacer todo lo que el grupo de trabajo propone puesto que requieren de instrumentos propios del gobierno que estén a disposición conforme a las voluntades y capacidades.

Para un futuro análisis de la AVGM se propone la revisión de los sets generales de herramientas que empaten con las recomendaciones de acciones de la política, considerando de qué manera se han o no combinado en casos particulares de dictaminación y de qué manera la utilización de estos sets han sido un elemento diferenciador en los resultados de la intervención.

Bibliografía

- AGUILAR, L. F. (2010). Introducción. En L. F. Aguilar (Comp.), *Política Pública* (pp. 17-60). Siglo XXI Editores.
- BALI, A. S., HOWLETT, M., LEWIS, J. M. y RAMESH, M. (2021). Procedural policy tools in theory and practice. *Policy and Society*, 40(3), 295-311. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965379>
- DAMIÁN BERNAL, A. L. y FLORES, J. A. (2018). Femicidios y políticas públicas: declaratorias de alertas de violencia de género en México, 2015-2017. *Perspectiva Geográfica*, 23(2), pp. 33-57. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/7287/7075>
- DYE, T. R. (1976). *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. University of Alabama Press.

- FIGUEROA ROMERO, D. Y SIERRA CAMACHO, M. T. (2020). Alertas de género y mujeres indígenas: interpelando las políticas públicas desde los contextos comunitarios en Guerrero, México. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 45(1), pp. 26-44. <https://doi.org/10.1080/08263663.2020.1690781>
- GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, N. (2021). Violencia contra las mujeres en Zacatecas: un análisis sobre la implementación de la Declaratoria de Alerta de Género, 2016-2019. *La Aljaba, Segunda Época*, 25 (1), 49-62. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/aljaba/article/view/6053>
- HERRERA-KIT, P. Y CENTENO, J. (2022). El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014. *Estudios Políticos*, (63), 51-77. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/346653>
- HILL, M. Y VARONE, F. (2021). Studying the policy process. M Hill, y F. Varone, (eds.), *The public Policy Process*. Routledge, pp. 3-22.
- HOOD, C. (2019). Explorando la Caja de Herramientas del gobierno. En E. Villareal Cantú (Comp.), *Instrumentos de políticas públicas* (pp. 37-54). Siglo XXI Editores.
- HOWLETT, M. (Ed.) (2023). What Is a Policy Tool? An Overview of the Tools Approach to Public Policy. En M. Howlett (Ed.), *The Routledge Handbook of Policy Tools* (pp. 3-18). Routledge.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2021). *Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>

- ISUANI, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(19), 51-74. <https://doi.org/10.14409/da.v1i19.1286>
- JARAMILLO-BOLÍVAR, C. D. y CANAVAL-ERAZO, G. E. (2020). Violencia de género: Un análisis evolutivo del concepto. *Universidad y salud*, 22(2), 178-185. <https://doi.org/10.22267/rus.202202.189>
- JIMÉNEZ, E. (2018). Percepción y voluntad, retos para diseñar políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, 4(2), 187-203. <http://dx.doi.org/0719-6296.2018.49416>
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, M. (2017). El Femicidio, delito contra la humanidad. En A. de Santiago Guzmán, E. Caballero Borja y G. González Ortuño (Eds.), *Mujeres intelectuales. Feminismos y liberación en América Latina y el Caribe* (pp. 357-370). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv253f4j3.22>
- LASCOURMES, P. y LE GALÈS, P. (2019). Comprensión de las políticas públicas a través de sus instrumentos: de la naturaleza de los instrumentos a la sociología de la instrumentación de las políticas públicas. En E. Villareal Cantú (Comp.), *Instrumentos de políticas públicas* (pp. 211-242). Siglo XXI Editores.
- LASSWELL, H. D. (1951). The Policy Orientation. En D. Lerner y H. D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences, recent developments in scope and method* (pp. 85-102). Stanford University.

- LOWI, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- McADAM, D., TARROW, S. y TILLY, C. (2001). What are they shouting about? *Dinamics of Contention*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805431.002>
- McADAM, D., TARROW, S. y TILLY, C. (2008). Methods for Measuring Mechanisms of Contention. *Qualitative Sociology*, 31, 307-331. <https://doi.org/10.1007/s11133-008-9100-6>
- MERINO, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.
- NULMAN, E. (2015). Dynamic interactions in contentious episodes: social movements, industry, and political parties in the contention over Heathrow's third runway. *Environmental Politics*, 24(5), 742-761. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644016.2015.1014657>
- PASQUINO, G. (2011). Las Políticas Públicas. En G. Pasquino (Ed.), *Nuevo curso de ciencia política* (pp. 259-286). Fondo de Cultura Económica.
- PÉREZ-CORREA, C., RÍOS CÁZARES, A., VELA, E. y CEJUDO, G. M. (2016). *Alerta de violencia de género: consideraciones mínimas para la acción gubernamental. Documento de discusión*. CIDE.
- PETERS, B. G. (1999). What is Public Policy. En B. Peter, (Ed.), *American Public Policy. Promise and Performance* (pp. 3-20). Chatham House Publishers.

- SECRETARIADO DEL EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (31 DE MARZO DE 2023). *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. <https://drive.google.com/file/d/1fITWow5NhIM-5y650wuQqIviQCNKaStM/view>
- SERVÍN HERRERA, B. A. y VÁSQUEZ SÁNCHEZ, I. (2020). La violencia contra las mujeres en las políticas públicas con perspectiva de género: Avances y retos. En J. M. Rangel Esquivel, C. Campillo Toledano, B. A. Servín Herrera (Coords.), *La política social de México en tiempos de desigualdad. Causas estructurales y sus efectos en la población* (pp. 133-152). Pearson.
- SHIGLEY, J. E. y UICKER, J. J. (1988). Geometría del movimiento. En *Teoría de máquinas y mecanismos* (pp. 1-28). McGraw-Hill.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón y E. Castillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-313). Alianza editorial.
- VELASCO, M. (2007, 18 de septiembre de 2007). *Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis* [Congreso]. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Valencia, España. <https://docta.ucm.es/entities/publication/c467aada-5416-4256-8214-9affb43a7bdf/full>
- VILLAREAL CANTÚ, E. (2019). Introducción. En E. Villareal Cantú (Comp.), *Instrumentos de políticas públicas* (pp. 19-36). Siglo XXI Editores.