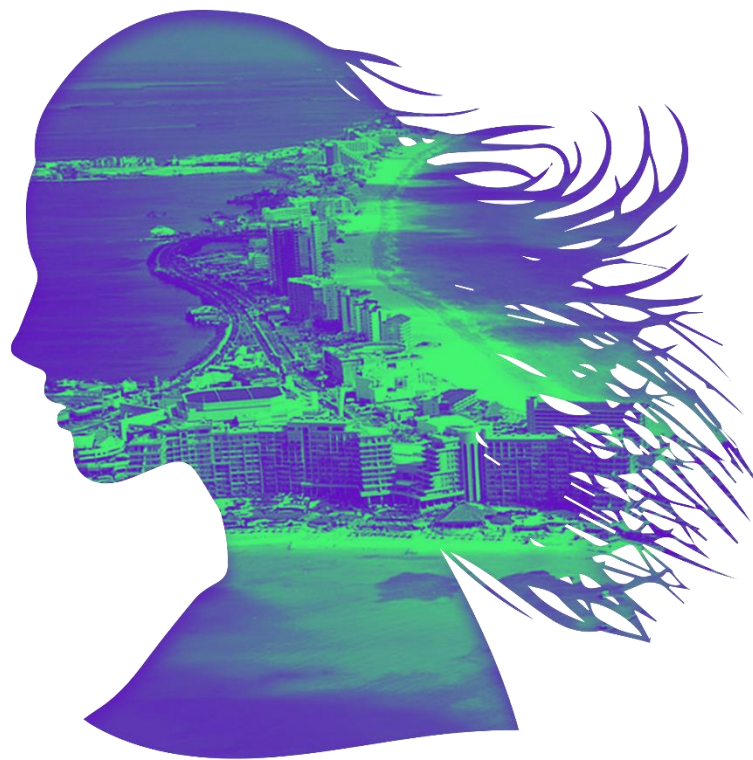




GOBERNANZA MX  
IGUALDAD Y DESARROLLO



# Diagnóstico sobre los riesgos de corrupción en el acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia en el Estado de Quintana Roo

GOBERNANZA MX  
ABRIL 2022

Este estudio fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este estudio es responsabilidad del Observatorio de la Gobernanza para la Cooperación y el Desarrollo A. C. y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

---

Derechos Reservados © 2022

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto No. 00112866 "Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible".

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva, ni de sus Estados Miembros.

El contenido de este material se produjo en coordinación con el PNUD en México y con el apoyo técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, no refleja necesariamente sus opiniones institucionales.

## **ELABORACIÓN DE CONTENIDOS:**

Mariana Belló

Silvia Edith Chuc Aburto

Carlos Brown Solá

María Rosa Ochoa Ávila

Lizbeth Lugo Hernández

## **DISEÑO DE PORTADA**

Valery Gacs

## CONTENIDO

<i>Siglas y abreviaturas</i> .....	2
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>PANORAMA GENERAL DE LA CORRUPCIÓN Y LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO</b> .....	5
<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	10
<b>MARCO CONCEPTUAL</b> .....	14
<b>OBJETIVOS</b> .....	18
<b>MÉTODO</b> .....	19
<b>Tipo de estudio</b> .....	19
<b>Fases de investigación:</b> .....	19
<b>Criterios de exclusión de las informantes</b> .....	21
<b>Instrumentos de recolección de datos</b> .....	22
<b>Sistematización y análisis de los datos</b> .....	23
<b>Manejo ético y legal de los datos</b> .....	25
<b>RESULTADOS: RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL ACCESO A LA JUSTICIA DE MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA</b> .....	26
<b>Omisiones</b> .....	27
• Ausencia de apego a protocolos médicos como prioridad de atención .....	27
• Asimetría en la información brindada .....	28
• Canalización .....	30
• Toma de denuncia / apertura de carpetas .....	30
• Atención expedita en casos graves .....	31
• Instalación y mantenimiento de áreas dignas de atención .....	32

• Órganos internos de control.....	33
• Ausencia de sentencias.....	34
<b>Prácticas.....</b>	<b>35</b>
• Desanimar la continuación del proceso legal.....	35
• Con la finalidad de detener o dilatar el proceso legal.....	36
• Revictimización .....	37
• Tratos injustos y discriminatorios.....	38
• Filtración de información confidencial .....	39
• Solicitud de insumos de oficina institucionales .....	40
• Tráfico de influencias.....	41
• Soborno .....	41
• Trato preferencial.....	43
• Simulación de capacidades.....	44
• Rotación arbitraria de personal .....	44
• Represión policial y uso excesivo de la fuerza .....	45
<b>Los impactos de los riesgos de corrupción en la vida de las mujeres .....</b>	<b>46</b>
• Gasto catastrófico en su economía .....	46
• Pérdida de empleo y redes de apoyo .....	48
• Cambio de residencia .....	49
• Estigmatización social .....	49
• Amenazas y otras violencias por parte del agresor y su red .....	50
• Daño psicológico: desde la frustración, hasta la ideación suicida .....	51
• Impunidad .....	51
• Desistir del proceso legal .....	52
<b>HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE INSUMOS PARA UN PLAN PRESUPUESTAL PARA LA IGUALDAD Y LA NO VIOLENCIA HACIA MUJERES Y NIÑAS .....</b>	<b>54</b>
<b>Diagnóstico del presupuesto estatal para la igualdad sustantiva en Quintana Roo .....</b>	<b>55</b>
• Sobre los presupuestos sensibles al género .....	55
• Análisis del marco normativo y estatus de los anexos transversales en el país .....	57
• Análisis presupuestario DEL ANEXO TRANSVERSAL DE GÉNERO EN QUINTANA ROO .....	61
• Elementos y consideraciones mínimas para el anexo transversal .....	67
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>69</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>74</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>80</b>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADEFA	Adeudo de Ejercicio Fiscal Anterior
ASEQROO	Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDQROO	Centro de Evaluación del Desempeño del Estado de Quintana Roo
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
CPC	Comité de Participación Ciudadana
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IQM	Instituto Quintanarroense de la Mujer
MIR	Matrices de Indicadores por Resultados
OCA	Organismos Constitucionalmente Autónomos
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEE	Presupuesto de Egresos del Estado
PPEE	Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado
PEPASEV	Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
PROIGUALDAD	Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de Quintana Roo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEFIPLAN	Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo
SEMUJERES	Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México
SIPPRES	Sistema de Integración Programática y Presupuestal
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe

## INTRODUCCIÓN

La corrupción como fenómeno social puede entenderse, según Transparencia Internacional, como el uso del poder público para beneficio personal. No obstante, uno de los principales retos en la delimitación y operacionalización de este concepto es la amplia gama de manifestaciones que pueden observarse:

Captura o cooptación estatal, tráfico de influencias, conflicto de intereses, negociaciones incompatibles, parcialidad, donación en campañas electorales, malversación de fondos, partidas presupuestarias secretas, fraudes, uso de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, soborno, extorsión, arreglos, colusión privada, alteraciones fraudulentas del mercado, especulación financiera con fondos públicos, puerta giratoria, clientelismo, nepotismo, compra de votos, todas estas son actividades que en la literatura se relacionan con alguna idea de corrupción (CNDH, 2017).

Es decir, no hay una, sino múltiples expresiones de la corrupción, con efectos diferenciados dependiendo de la población y los contextos sociales, culturales, políticos, geográficos, entre algunos.

Para abordar la corrupción desde una agenda de políticas públicas de prevención y mitigación se han desarrollado, sobre todo, indicadores de percepción y de objetivos. La experiencia de la última década ha mostrado que, debido a su gran espectro, las estrategias para controlar la corrupción son variadas y deben ser cuidadosamente delimitadas, ejecutadas y evaluadas, ya que, como se comentó anteriormente, las expresiones de la corrupción son amplias y están profusamente extendidas, tanto en las instituciones gubernamentales como en los sectores sociales que interactúan con éstas.

El objetivo que guía este documento es el de brindar información útil y específica para fortalecer acciones orientadas a la incidencia social y política para evitar riesgos de corrupción en el acceso a la justicia para las mujeres en el estado de Quintana Roo.

El documento expone en un primer momento los lineamientos teórico-metodológicos que guiaron el proceso de investigación. En un segundo momento se presentan los resultados de la investigación en 2 grandes rubros, los riesgos de corrupción, divididos a su vez en omisiones y prácticas y los impactos de la corrupción en el acceso a la justicia en la vida de las mujeres. En un tercer momento se abordan los insumos para la construcción de un plan presupuestal para la igualdad entre mujeres y hombres, así como la no violencia contra

las mujeres. Por último, se presentan las conclusiones del proceso y las recomendaciones a largo mediano y corto plazo. Este documento fue redactado por integrantes del Observatorio de la Gobernanza para la Cooperación y el Desarrollo A.C. (Gobernanza Mx): MSP. Silvia Edith Chuc Aburto, Psic. Mariana Bello, Mtra. María Rosa Ochoa y Lic. Lizbeth Lugo Hernández; y el consultor Carlos Brown Solá, y se enmarca dentro del proyecto “Riesgos de corrupción en los derechos de las mujeres en Quintana Roo”.



## PANORAMA GENERAL DE LA CORRUPCIÓN Y LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

Acorde con la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO 2020-2030), elaborada por el Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (SAEQROO), las consecuencias de la corrupción son altamente negativas en todos los ámbitos, socavando la credibilidad en el Estado y sus instituciones, minando el Estado de derecho y propiciando inseguridad jurídica, injusticia e incapacidad para garantizar y ejercer a plenitud derechos humanos.

Es importante combatir la corrupción, pero no sólo porque es perniciosa en sí misma, sino porque genera violaciones a los derechos humanos, teniendo además un efecto diferenciado hacia poblaciones históricamente discriminadas como las niñas y mujeres. De allí que la garantía del ejercicio pleno de los derechos humanos deben ser tanto elementos transversales como el objetivo final del combate a la corrupción.

En términos tangibles, la PAEQROO documenta que la corrupción eleva los costos de transacción para el acceso a bienes y servicios públicos. Algunos estudios en la materia han realizado estimaciones sobre los impactos económicos en el país: destaca el porcentaje de Producto Interno Bruto (PIB) que se pierde anualmente en México por estas prácticas, el cual oscila entre un 5% y un 9% (Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, 2017) y hasta entre 5% y 10 % como señalara la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019).

La corrupción acentúa las desigualdades sociales y detona los ya existentes niveles de marginación y rezago social. Según Casar (2015), en general, los hogares en México pagan 14% de su ingreso en corrupción al momento de realizar trámites y servicios, pero aquellos hogares que reciben hasta un salario mínimo pagan el 33% (Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, 2017).

En 2019 el costo, a consecuencia de la corrupción por la realización de trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos, fue de 12,770 millones de pesos a nivel nacional, lo que equivale a poco más de 3,800 pesos en promedio, por persona. En Quintana Roo cada persona paga, en promedio, 1,800 pesos al año, por corrupción, a la hora de realizar trámites, servicios o pagos (INEGI, 2019).

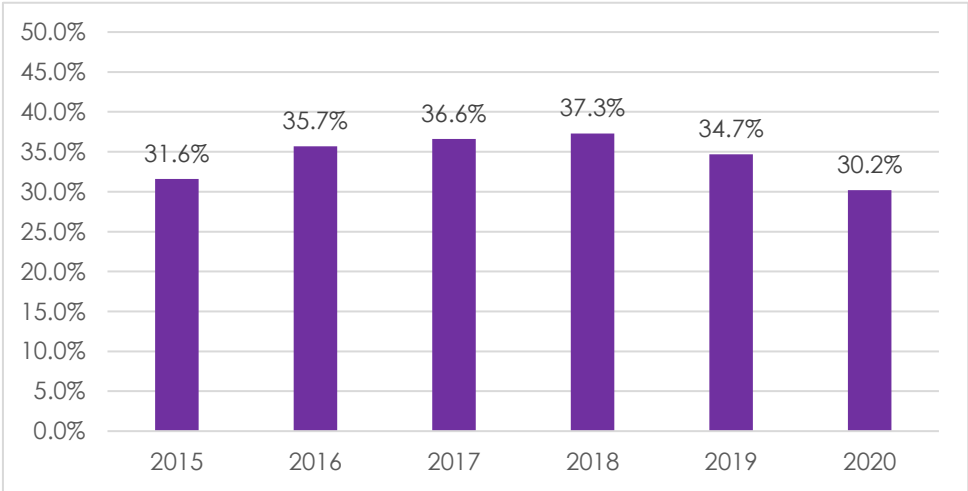
Otro de los efectos de la corrupción es el deterioro de la confianza en las instituciones. Un ejemplo de ello, señalado en el documento de la Política Nacional Anticorrupción, son los altos niveles de percepción sobre la opacidad, arbitrariedad y desconfianza, tanto de la ciudadanía en general, como del sector empresarial, en torno a sus experiencias de interacción con instancias gubernamentales. De allí que la importancia de medir los niveles de confianza de la ciudadanía hacia distintos tipos de instituciones estatales y municipales, sea un “termómetro” de la corrupción local.

La ciudadanía quintanarroense percibe que la corrupción es uno de los cinco principales problemas que existen actualmente en el estado y sus municipios. Además, la percepción acerca de la gravedad de la misma, como se observa en la gráfica a continuación, se incrementó entre los años 2014 y 2018, con una leve disminución hacia 2019 y 2020 de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

Vale la pena recalcar que, en Quintana Roo, en 2015 la corrupción se ubicaba como la cuarta problemática de mayor preocupación ciudadana, de 2017 a 2019 asciende al segundo lugar, luego de la inseguridad y, hacia 2020 se colocó en la posición número cinco.

**Gráfico 1: Porcentaje de la población que considera que la corrupción es un problema**

**Quintana Roo, 2015-2020**



Fuente: INEGI, ENVIPE, 2015-2020.

Por otro lado, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2019, el 89.6% de las y los quintanarroenses refirieron que, en el estado, la corrupción es frecuente o muy frecuente (3.4 puntos porcentuales menos que en 2017), resultando, además, ser un porcentaje levemente mayor que la media nacional.

Al consultar sobre la frecuencia de corrupción por sectores, los calificados como más corruptos (la corrupción es una práctica frecuente o muy frecuente) son: las policías (90.1%), los partidos políticos (86.2%), el Ministerio Público (77.6%) y los gobiernos municipales (75.3%) (INEGI, 2019). En este sentido, destaca que, en los primeros lugares se encuentran dos autoridades directamente relacionadas con la procuración de justicia y que, en conjunto con la inseguridad, la corrupción se mantiene en la percepción ciudadana como uno de los principales problemas del Estado.

Particularmente en lo que respecta a las autoridades de seguridad y de justicia, la ENVIPE 2019 reporta que las instancias donde se refiere mayor percepción de corrupción son la policía de tránsito y las policías preventivas municipales, quienes ocupan los primeros lugares.

A nivel municipal, la Consulta Digital para el Diseño de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (CDDPAE) de 2019 reporta que en general los niveles de confianza son bajos, destaca que los sectores gubernamentales son los peor calificados y llama la atención el caso de los municipios de Benito Juárez y de Solidaridad, donde se reportan las calificaciones más bajas.








Otras mediciones documentadas en la PAEQROO son:

**Índice de Estado de Derecho en México** elaborado por *World Justice Project* (WJP) en 2020, el cual, analiza la situación que guardan las 32 entidades federativas en materia de Estado de derecho. Acorde con este índice, México se posicionó en el puesto 104 de 128 países; lo que representó una caída de tres posiciones en el ranking global (respecto de la medición 2019). Por su parte, México se encuentra en el lugar 26 de 30 países de América Latina y el Caribe. Al observar las calificaciones a nivel nacional se destaca que ningún estado llega a una buena calificación, siendo que la más alta es de 0.47 para el estado de Yucatán. El promedio nacional se ubicó en 0.40 y la calificación para Quintana Roo fue de 0.34, ubicándose en el último lugar en la escala nacional y descendiendo dos posiciones respecto de la medición anterior. En el gráfico 2 se muestran las calificaciones y posición

del estado de Quintana Roo para cada uno de los factores de medición (World Justice Project, 2021).

## Gráfico 2: Índice del Estado de derecho

Quintana Roo, 2020-2021

Puntaje por Factor	Factor	Factor	Posición
 Límites al poder gubernamental	0.37		31/32
 Ausencia de corrupción	0.33		25/32
 Gobierno abierto	0.40		14/32
 Derechos fundamentales	0.46		28/32
 Orden y seguridad	0.24		28/32
 Cumplimiento regulatorio	0.34		28/32
 Justicia civil	0.31		32/32
 Justicia penal	0.31		29/32

Fuente: *World Justice Project, 2020 - 2021.*

**La Agenda TAI (transparencia, esfuerzos anticorrupción y combate a la impunidad):** es una visión integral compuesta por tres ejes necesarios para fortalecer y contar con un Estado íntegro. Como problemas multicausales e interrelacionados, la opacidad, la corrupción y la impunidad requieren ser tratados de manera conjunta y ordenada. El primer resultado de la agenda TAI es el Coeficiente TAI. El último Coeficiente TAI se publicó en 2017 y utilizó los indicadores y métricas más recientes y actuales para dicho año. Quintana Roo obtuvo un coeficiente de 67.3, ocupando el lugar 22 y por encima de la media nacional. La calificación para el componente de transparencia fue de 82.9 (por debajo de la media

nacional), anticorrupción 65.1 (por encima de la media nacional) **e impunidad 100, ubicándose como el estado más impune en el país** (Impunidad Cero, 2017).

Los datos anteriores sobre la baja confianza de la población hacia instituciones de procuración e impartición de justicia y el nivel de impunidad dentro del estado, toman una especial relevancia en el contexto de inseguridad y violencia contra las mujeres en Quintana Roo en los últimos años.

Quintana Roo cuenta, desde 2017, con una Alerta de Violencia de Género (AVG), mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres único en el mundo, establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. La AVG fue impulsada en 2015 por organizaciones de la sociedad civil al registrar entre 2014 y 2015 un total de 15 feminicidios y fue declarada el 7 de julio de 2017 para los municipios de la zona norte del estado: Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad. Sin embargo, ese mismo año, el 20 de junio de 2017, ya se había solicitado una segunda alerta para los municipios de Othón P. Blanco y Tulum por el incremento de delitos de trata de personas y violencia sexual contra las mujeres, recurso interpuesto también por la sociedad civil.

En el 2020, bajo el contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2021) reportó un aumento de 21.3 % en el delito de violación sexual para el mes de febrero de 2020, en comparación con el mismo mes del año anterior, desde entonces y hasta mayo de 2021, Quintana Roo se mantiene como el estado con la tasa más alta por cada 100 mil habitantes (18.79) a nivel nacional para este delito.

Algo similar ocurrió para los delitos de violencia intrafamiliar y feminicidio; el primero registró un aumento de un 13.7 % en el mes de marzo de 2020, en comparación con el mismo mes del año anterior. Desde entonces, su registro ha ido en aumento y, para mayo de 2021, el SESNSP registró a Quintana Roo con una tasa de 147.9 por cada 100 mil habitantes, ubicándolo en el cuarto lugar a nivel nacional. En el segundo caso, feminicidio, la tasa por 100 mil habitantes casi se duplicó de 2019 a 2021 (de 0.65 a 1.15) y para mayo de 2021, Quintana Roo se ubicó en el tercer lugar a nivel nacional por este delito.

Dentro de la numeralia resalta el municipio de Benito Juárez, contemplado en la AVG, y que para mayo de 2021 es ubicado en el número 15 de los 100 municipios con mayor tasa de feminicidios a nivel nacional (1.17).

### **Del análisis de la corrupción bajo la perspectiva de género**

La corrupción puede entenderse como: "El uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado, así como todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político" (MORRIS, 1992). Esto puede incluir: desviar fondos, sobornos, hostigamiento, beneficios particulares, pero también omisiones y prácticas del Estado que no están contempladas dentro del marco jurídico, tales como delitos de corrupción; los cuales conllevan un impacto en la vida pública y personal de quienes la experimentan.

El análisis de la relación entre género y corrupción históricamente se ha planteado argumentado desde dos ejes distintos. El primero sustenta que, debido a que las mujeres tienen esquemas éticos más rígidos, al estar en una posición de poder llevasen estos esquemas hacia estos espacios, teniendo influencia en las relaciones de poder y las prácticas y dinámicas menos propensas a la corrupción. Este mismo enfoque refiere que si se cuenta con la participación de las mujeres en cargos públicos como el parlamento, las alcaldías, las direcciones generales y secretaría, tendrá el mismo efecto. Lo anterior derivado de que, en general, en el sector público como en el privado, las mujeres manifiestan tolerar menos la corrupción que los hombres y en promedio pagan menos sobornos a la hora de hacer gestiones gubernamentales (Ramos 2016).

Desde este enfoque más allá de integrar mujeres al gobierno, se propone implementar mecanismos que ayuden a disminuir la discriminación que impide que ellas tomen parte en las decisiones importantes que afectan a un determinado territorio. Otorgar mayores derechos a las mujeres y una participación más igualitaria en la vida pública realmente produce negocios más limpios, un mejor gobierno y menor corrupción (*World Bank y Oxford University Press, 2001*).

El otro eje de análisis se centra en que las mujeres, como grupo poblacional, continúan presentando altos índices de pobreza, factor que las hace mucho más vulnerables a sufrir los efectos de la corrupción. En comparación con los hombres, las mujeres padecen causas específicas de la corrupción, entre las que se destacarían el soborno que deben pagar por la prestación de servicios de salud, educación, acceso a la justicia, obtención de beneficios sociales por parte del gobierno, además de la corrupción de tipo sexual que algunas deben enfrentar en sus lugares de trabajo, así como la corrupción en relación con la trata de

mujeres (Schimmel y Pech, 2004). Dado el rol otorgado a la mujer de cuidadora del hogar o ama de casa que en muchos países del mundo —y más en aquellos en vías de desarrollo— sigue persistiendo, son ellas quienes más demandan servicios básicos tanto para sí mismas como para sus hijos; en consecuencia, la exposición a ser víctima del soborno a pequeña escala es mayor (*Transparency International*, 2010). El acceso inequitativo a la prestación de servicios y la desigualdad en el acceso al poder político y a altos cargos administrativos, tanto en el sector público como en el sector privado, agudiza y perpetúa la discriminación por cuestiones de género.

En este sentido, mirar el fenómeno de la corrupción con perspectiva de género implica preguntarse ¿Cómo se manifiesta y cómo afecta la corrupción a las mujeres?

### **El acceso a la justicia para las mujeres**

El acceso a la justicia como derecho se encuentra contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, además de que su servicio será gratuito, y las costas judiciales prohibidas.*

En la praxis se refiere al acceso de todas las personas a los beneficios de la justicia y del asesoramiento legal y judicial, en forma adecuada a la importancia de cada tema o asunto, sin costo o con costo accesible, por parte de todas las personas físicas o jurídicas, sin discriminación alguna por sexo, raza o religión. Esto contempla criterios como la debida diligencia, el debido proceso, acción jurídica efectiva y expedita.

Estas acciones están contenidas en las obligaciones de autoridades como: la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito contra la Mujer, los agentes de Ministerio Público, fiscales y jueces. Así mismo desde la visión victimal y de los derechos humanos, las instancias de primer contacto como son policía estatal y municipal, e instancias de atención a la violencia (Institutos de la Mujer, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas entre otras), tienen también obligaciones en caso de delitos y violaciones a los derechos humanos.

La búsqueda del acceso a la justicia derivado de un hecho victimizante o delito puede ser en sí un camino complicado, derivado de la vulnerabilidad emocional y social que sitúa a estos sucesos analizados. Para una mujer que ha vivido un hecho violento hacia su persona o alguien cercano, la experiencia no termina después de haberlo vivido; el acercamiento con instituciones del Estado en la búsqueda de justicia suele iniciar una nueva etapa donde prevalecen la revictimización, el agotamiento emocional, y la frustración, entre otros. En este sentido además de enfrentarse a la violencia institucional, a menudo, suelen presentarse durante el proceso legal, otras violaciones a derechos humanos y/o delitos, impactando de diversas y profundas formas, la vida de las mujeres.

Es importante resaltar que el acceso a la justicia, así como la garantía de otros derechos que son obligaciones del estado, se ve mermada por la desigualdad de género replicada en los problemas estructurales propios de los sistemas de la administración de la justicia y de la administración pública en general.

En particular, los municipios analizados en este proyecto (Benito Juárez y Solidaridad), no solo cuentan con el mayor número de habitantes dentro del estado, sino también mantienen una dinámica migratoria compleja y una tasa de crecimiento por encima de todos los demás municipios, lo que ocasiona que los servicios públicos se encuentren rebasados.

Por otro lado, dentro de las manifestaciones de la corrupción que afectan de forma específica a las mujeres, destaca la desigualdad a la que se enfrentan cuando quieren hacer valer sus derechos por medio del acceso a la ley ya que "la corrupción en los organismos judiciales y de investigación es particularmente perjudicial para las mujeres cuando, como víctimas de la discriminación y la violencia, tratan en vano de hacer valer su derecho en el sistema judicial" (Schimmel y Pech, 2004:10). Delitos como la violencia doméstica, acoso sexual y abuso laboral, entre otros, son pocas veces condenados con el rigor que merecen, en ocasiones por negligencia de los organismos encargados y en otras, porque los agresores pagan sobornos a policías y jueces para que detengan el proceso y así evitar el castigo (Nawaz, 2009).

Adicional al artículo 17 señalado anteriormente, el acceso a la justicia se encuentra contemplado en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos:

*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación*



*penal formulada en su contra, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

Así, aunque la expresión "acceso a la justicia" no se advierte en la redacción de esas normas, se concluye que es el modo simple para identificar el método o medio adecuado para materializar el contenido de éstas en favor de los gobernados, pues al estar previsto en la parte dogmática de la Constitución mexicana, dicho término constituye un derecho fundamental que, además, ha sido reconocido y ratificado en el instrumento internacional mencionado como una potestad inherente a la persona. En ese sentido, el acceso a la justicia es un derecho humano que garantiza, con determinados requisitos, que toda persona pueda acceder a tribunales independientes e imparciales, a fin de que se respeten y hagan valer sus derechos y para que los propios órganos encargados de impartir justicia resuelvan sin obstáculos, las controversias sometidas a su consideración, de manera pronta, eficaz y en los plazos establecidos por la ley.

Por su parte, *Transparency International* (2010), afirma que las mujeres soportan la carga más severa de la corrupción debido a las siguientes razones, entre otras:

1. No tienen acceso a los recursos.
2. Son las principales usuarias de los servicios públicos (salud, educación).
3. Carecen de voz y participación.
4. Son marginadas en la toma de decisiones en sociedades dominadas por hombres, son excluidas de la toma de decisiones con respecto a presupuesto de gobierno y el gasto del mismo, a la vez que no se les permite exponer sus necesidades y exigir rendición de cuentas.
5. Los derechos de las mujeres están desigualmente protegidos: los funcionarios y autoridades policiales corruptas hacen más difícil que las mujeres accedan a la ley y busquen protección mediante vías legales.

La conexión entre corrupción e impunidad es el escenario propicio para el surgimiento y reproducción de la violencia, la ilegalidad y la violación de los derechos humanos (IGI-Mex, 2016), sobre todo los de aquellos grupos que a lo largo de la historia han mantenido posiciones de desventajas, como las mujeres, los indígenas y las clases más empobrecidas del país.

## MARCO CONCEPTUAL

Para los fines de esta investigación, los riesgos de corrupción se definen como las prácticas y omisiones por parte de las y los servidores públicos dentro de las instituciones, las cuáles limitan, obstaculizan y/o detienen el acceso a justicia para las mujeres, derivado de una condición del uso del poder del estado para beneficio propio. Estas prácticas u omisiones pueden o no estar contempladas ya sea como faltas administrativas no graves o graves según la Ley General de Responsabilidades Administrativas o como delitos de corrupción según el Código Penal del Estado de Quintana Roo; sin embargo, debido a que el objetivo de la investigación no es la identificación y búsqueda de faltas administrativas y/o delitos, no se hará énfasis en las tipificaciones específicas.

En este sentido las **omisiones** por parte del estado, responden a una violación de la obligación de éste para la garantía de los derechos humanos en general y de los derechos de las víctimas en particular. Dejar de hacer lo que por ley y en el marco de sus atribuciones, en especial cuando se tratan de atención a víctimas de delitos, es sin duda, una forma de obstaculizar el acceso a la justicia.

Por otro lado, las **prácticas** son acciones o actuaciones de la autoridad realizadas intencionalmente para limitar u obstaculizar el avance dentro del proceso legal.

Las mujeres viven distintos tipos de violencia, para fines de este estudio se han seleccionado tres tipos de violencia: (1) violencia sexual, (2) violencia familiar y (3) violencia feminicida, las cuáles se acotan en tres delitos específicos.

Acorde a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo, la (1) **violencia sexual** se encuentra definida en el artículo 5 apartado V y se refiere a cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.

Por otra parte, acorde al Código Penal del Estado de Quintana Roo, la violación se encuentra definida en el artículo 127 de la siguiente forma:

*Al que por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo, se le impondrá prisión de diez a veinticinco años y de setecientos cincuenta a mil quinientos días multa.*

*Al que realice cópula con persona menor de catorce años de edad o que por cualquier causa no esté en posibilidades de producirse voluntariamente en sus relaciones sexuales o de resistir la conducta delictuosa, se le impondrá prisión de treinta a cincuenta años y de dos mil a tres mil días multa.*

*Al que realice cópula por medio de la violencia física o moral con persona mayor de catorce años de edad y menor de dieciocho años de edad o que por cualquier causa no esté en posibilidades de producirse voluntariamente en sus relaciones sexuales o de resistir la conducta delictuosa, se le impondrá prisión de veinticinco a cincuenta años y de mil quinientos a tres mil días multa.*

La (2) **violencia familiar** es definida en el artículo 6 de la Ley de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo como todo acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, moral, patrimonial, económica o sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.

A su vez, es descrita en el Código Penal del Estado de Quintana Roo, en el artículo 176 Bis como el acto u omisión intencional realizado con el fin de dominar, someter o controlar, produciendo violencia física, psicológica, sexual, económica, patrimonial o moral a cualquiera de las personas señaladas en las fracciones del artículo 176 ter del presente Código, dentro o fuera del domicilio familiar, independientemente de que pueda o no producir otro delito.

La (3) **violencia feminicida**, según el artículo 19 de Ley de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo, se entiende como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar a la impunidad tanto social como del Estado y probablemente, culminar en homicidio así como en otras formas de muerte violenta de mujeres.

En el artículo 89-Bis del Código Penal del Estado de Quintana Roo se establece que comete delito de feminicidio el que dolosamente prive de la vida a una mujer por razones de género.

Existen razones de género cuando se presenta cualquiera de los siguientes supuestos:

- Existen antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- El cuerpo de la víctima presenta signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- A la víctima se le han infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- Existen antecedentes o datos que establecen que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso u hostigamiento sexual, o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- El cuerpo o partes del cuerpo de la víctima han sido expuestos, arrojados, depositados o exhibidos en un lugar público o cualquier espacio de libre concurrencia;
- El activo ha obligado a la víctima a ejercer la prostitución, o ha ejercido actos de trata de personas en agravio de la víctima;
- Ha existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; y
- La víctima ha sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida.

Conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley General de Víctimas, las mujeres víctimas de violencia feminicida pueden ser víctimas directas, es decir, las mujeres sobrevivientes de la violencia o bien, pueden ser víctimas indirectas. En la última categoría se agrupan las y los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y toda persona que, de alguna forma, sufra daño o peligro en su esfera de derechos por auxiliar a una víctima.

Del mismo modo, la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, retoma la definición de víctima indirecta en su artículo 4, donde se establece que se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Además, son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

## OBJETIVOS

### **Objetivo general:**

Llevar a cabo un diagnóstico para identificar los riesgos de corrupción y sus impactos, que viven las mujeres víctimas –directas e indirectas– de violencia sexual, familiar y feminicida en las instituciones de procuración e impartición de justicia en los municipios de Solidaridad y Benito Juárez en el estado de Quintana Roo.

### **Objetivos específicos:**

- Identificar cuáles son las prácticas y omisiones que viven las mujeres víctimas directas o indirectas de violencia sexual, familiar y feminicida, al interior de las instituciones de procuración e impartición de justicia, que pudieran catalogarse como riesgos de corrupción.
- Identificar el impacto que estas prácticas y omisiones al interior de las instituciones de procuración e impartición de justicia, tienen en la vida de las mujeres víctimas directas o indirectas de violencia sexual, familiar y feminicida.

## MÉTODO

Acorde a los objetivos de esta investigación, el marco metodológico responde a un enfoque mayoritariamente cualitativo. La corrupción y los posibles riesgos que la facilitan dentro de las instituciones, así como la manera en que la experimentan y cobran significado para las mujeres que han vivido un hecho victimizante derivado de violencia de género, forma parte de un conocimiento poco explorado. Más allá de preguntar sobre qué tanto afecta la corrupción a las mujeres en su búsqueda por el acceso a la justicia, esta investigación se centra en conocer las circunstancias relacionadas con el aspecto de género, que pueden representar un riesgo de corrupción en el acceso a la justicia para las mujeres, así como la forma en que esto obstaculiza el acceso a otros derechos humanos.

## TIPO DE ESTUDIO

El diagnóstico es de corte observacional y tiene como base un enfoque cualitativo donde se privilegia la voz y experiencia de las mujeres inmersas en la realidad de estudio. Para este fin, se utilizó la entrevista semiestructurada a profundidad como la principal técnica de recolección de datos, donde la información responde a seis categorías de análisis. Todo lo anterior sin dejar de lado la posibilidad de categorías emergentes.

## FASES DE INVESTIGACIÓN:

El diagnóstico se llevó a cabo a través de cuatro fases:

- 1) Diseño.
- 2) Investigación de campo.
- 3) Integración de informe final.
- 4) A las tres fases anteriores, el equipo de investigación agregó una última, que involucra el análisis conjunto de los resultados para la elaboración de recomendaciones en materia de política presupuestal, el cierre de brechas de desigualdad y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En el diagrama puede observarse cada fase y sus principales actividades.

**Gráfico 3: Fases de la investigación**



A continuación, se describen cada una de las fases:

### **1) Diseño**

En esta fase se construyó una visión panorámica de lo que implica el derecho de acceso a la justicia para las mujeres y cómo la corrupción, entendida en un sentido amplio, puede manifestarse de múltiples formas obstaculizando este derecho. Se revisaron los datos sobre corrupción a nivel estatal, así como las cifras de violencia en los municipios seleccionados. Del mismo modo se tuvieron dos sesiones con organizaciones (una local y otra nacional) que tienen experiencia en el análisis de la intersección entre género y corrupción.

Con base en lo anterior se propuso un perfil de las personas que integrarían la muestra de informantes y se generó una matriz de análisis categórico que dio pie a la elaboración de tres guías de entrevista semiestructurada a profundidad. Por último, se obtuvo asesoría legal para la redacción de un consentimiento informado que permitiera proteger los datos personales de las personas entrevistadas.

### **2) Trabajo de campo**

Esta fase consistió en el contacto de las informantes clave por cada perfil: mujeres víctimas de violencia que cursan un proceso legal; servidoras públicas dentro de instancias de



procuración, impartición de justicia y atención a violencia; así como, mujeres activistas y defensoras de derechos humanos que acompañan a mujeres que han vivido y denunciado violencia.

Las entrevistas fueron realizadas por una psicóloga y una abogada en el caso de las mujeres que han vivido violencia y, en lo que respecta a las servidoras públicas y acompañantes, estas fueron realizadas por una antropóloga y una administradora; todas bajo la modalidad presencial o virtual, acorde a lo deseado por las informantes, previa firma de un formato de consentimiento informado para resguardar su identidad. Las entrevistas fueron grabadas en audio.

### **3) Integración del informe final**

Esta fase incorpora la sistematización e interpretación de los datos. Las entrevistas fueron transcritas y analizadas conforme a la matriz categórica. Se identificaron manifestaciones de los riesgos de corrupción, organizadas por omisiones y prácticas, al mismo tiempo que se identificaron sus diversos impactos en la vida de las mujeres que los experimentan.

### **4) Elaboración de recomendaciones**

Para poder tener una visión integral de la información recolectada, los resultados del diagnóstico fueron presentados a todo el equipo de la organización. El análisis grupal dio pie a contemplar las implicaciones dentro del presupuesto, las instituciones que lo planean y ejecutan. La redacción de las recomendaciones respondió a un análisis de coyuntura en la relación institucional y los posibles alcances.

## **CRITERIOS DE EXCLUSIÓN DE LAS INFORMANTES**

Para la selección de informantes se establecieron tres perfiles: mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, sexual o feminicida; servidoras públicas, y activistas que realizan acompañamiento. A continuación, se desglosan los criterios de exclusión para cada perfil de informante.

### **Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, sexual o feminicida:**

- Mayores de edad.

- Que hayan iniciado un proceso penal por el delito de violencia intrafamiliar, violación o feminicidio (víctimas indirectas), en los últimos tres años.
- Que el delito y el proceso legal hayan ocurrido en los municipios de Benito Juárez o Solidaridad en Quintana Roo.
- Con deseo y disponibilidad de participar en la investigación.

**Servidoras públicas:**

- Mujeres que laboren o hayan laborado en los últimos 5 años en alguna institución perteneciente al sistema de impartición y/o procuración de justicia, instituciones enfocadas a la prestación de servicios de asesoría jurídica, psicológica o médica a mujeres que viven violencia en el estado de Quintana Roo, específicamente en los municipios de Benito Juárez y Solidaridad.
- Con deseo y disponibilidad de participar en la investigación.

**Activistas acompañantes:**

- Mujeres mayores de edad.
- Pertenecientes a alguna asociación y/o colectiva que brinde atención y acompañamiento a mujeres que han vivido violencia en los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, Quintana Roo.
- Con experiencia de al menos 3 años en acompañamiento a mujeres que han vivido violencia dentro de los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, Quintana Roo.
- Con deseo y disponibilidad de participar en la investigación.

## INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

El principal instrumento de recolección de datos fue la entrevista semiestructurada a profundidad a informantes clasificadas bajo tres perfiles: mujeres víctimas que han sufrido violencia sexual o feminicida, mujeres que laboran dentro de las instituciones de impartición y procuración de justicia, y mujeres activistas que hacen acompañamiento jurídico a mujeres víctimas. Todas en los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, Quintana Roo. Abajo puede verse la distribución de la muestra según el perfil de las informantes.

**Tabla 1: Entrevistas a profundidad semiestructuradas**

**Tipos de informantes (#)**

<b>Mujeres víctimas de violencia</b>	<b>de Operadores de justicia e instituciones</b>	<b>Grupos/personas de acompañamiento</b>
Violencia Sexual <b>(4)</b>	Fiscalía de la mujer <b>(2)</b>	Cancún <b>(1)</b>
Feminicidio/tentativa <b>(4)</b>	Asesores jurídicos <b>(1)</b> Derechos humanos <b>(1)</b>	Playa <b>(1)</b>

En total, se realizaron 14 entrevistas a informantes clave para los dos municipios contemplados. Las mujeres fueron de diferentes edades, profesiones, tiempo de residencia y nivel socioeconómico.

## SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS

La sistematización y análisis de la información se efectuó a partir de la transcripción de las entrevistas semiestructuradas a profundidad. Cada entrevista fue revisada y analizada conforme a la matriz categórica abajo descrita. En el caso de algunas categorías, como “manifestaciones de la corrupción” e “impacto de la corrupción en la vida” se identificaron situaciones no contempladas al principio, dando pie a la creación de nuevas subcategorías.

Las experiencias y dichos de cada informante fueron comparadas con las demás contempladas en el perfil al que pertenecían, para encontrar puntos de coincidencia y de inflexión. Por último, se elaboró una matriz que permitiese visualizar las condiciones

estructurales para facilitar las manifestaciones de los riesgos de corrupción, los riesgos de corrupción divididos entre prácticas y omisiones y su impacto en la vida de las mujeres.

**Tabla 2: descripción de categorías de análisis**

<b>CATEGORÍA</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>Datos generales de la informante</b>	Nombre de pila, edad, tiempo de vivir en el municipio. En el caso de ser una víctima indirecta de feminicidio, se pregunta también los datos generales de la víctima directa.
<b>Antecedentes /contexto de la agresión</b>	Señales anteriores de violencia, primeros acercamientos a instituciones.
<b>Sobre el actuar de las autoridades</b>	Descripción general del proceso legal. Relación con la/el asesor jurídico, audiencias, investigación, medidas de asistencia, y trámites administrativos.

<p><b>Manifestaciones de corrupción en el proceso</b></p>	<p><b>Prácticas</b> (se mencionan algunas detectadas en literatura)</p> <p><u>Sobornos</u>: solicitud de dinero, materiales o cualquier bien para continuar, agilizar o destrabar el proceso judicial.</p> <p><u>Favores sexuales</u>: insinuación, presión y/o solicitud de favores sexuales a cambios de algún hecho relacionado con la atención por parte de algún operador de justicia.</p> <p><u>Tráfico de influencias</u>: filtración de información a los medios. Filtración de información al agresor, abogado o familia. Pago por reducir la condena. Chantaje para promoción de puestos, acoso sexual a subalternas y litigantes.</p> <p><u>Prácticas de discriminación de género en la atención</u>: amenazas, dar información equivocada, y obstrucción (argumentando la no importancia).</p> <p><u>Omisiones</u>: aquellas acciones establecidas en la ley o protocolos de actuación como obligatorias pero que no son realizadas por parte de las y los servidores públicos.</p>
<p><b>IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA VIDA</b></p>	<p>Desistimiento de la denuncia, cambio de asesor jurídico, cambio de sede, retraso de trámites, daño emocional, gasto catastrófico y/o pérdida de bienes.</p>

<b>MECANISMOS DENUNCIA CORRUPCIÓN</b>	<b>DE DE</b>	Desconocimiento de órganos internos de control y sus funciones, legislación
<b>EXPECTATIVAS Y AGENDA DE REPARACIÓN</b>		Sentimiento de justicia, identificación de elementos que pudieran confortar.

## MANEJO ÉTICO Y LEGAL DE LOS DATOS

El ejercicio de la investigación científica y el uso del conocimiento producido por la ciencia demandan conductas éticas por parte de las personas investigadoras.

Por una parte, en los últimos cincuenta años, el desarrollo de la ética de la investigación científica estuvo preferentemente dirigido a las investigaciones con pacientes en el campo de la salud-enfermedad. Las fuentes principales de orientación ética sobre la realización de investigaciones clínicas han sido el Código de Nuremberg, la Declaración de Helsinki, el Informe Belmont y las normas del Consejo para la Organización Internacional de Ciencias Médicas (CIOMS, por sus siglas en inglés).

Por otra parte, la investigación cualitativa reconoce la subjetividad de los sujetos como parte constitutiva de su proceso indagador. Como investigación científica, sigue desde la ética, el respeto a los informantes, su autonomía y dignidad. Así, todas las entrevistas fueron antecedidas por un consentimiento informado oral, donde las participantes fueron informadas de los objetivos del estudio y su temática. También se les comentó que podían abandonar o dar por terminada la sesión, cuando así lo desearan.

Lo anterior respeta los principios éticos de resguardo de identidad, autonomía y reducción de riesgo de todas las personas informantes dentro de la investigación.



## RESULTADOS: RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL ACCESO A LA JUSTICIA DE MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

Como se establece en el apartado de Marco Conceptual, los riesgos de corrupción se definieron como prácticas y omisiones por parte de las autoridades dentro de las instituciones que limitan, obstaculizan, detienen o niegan el acceso a la justicia para las mujeres; esto derivado de una condición del uso del poder del estado para beneficio propio. Estas prácticas u omisiones pueden o no constituirse como delitos por hechos de corrupción o como faltas administrativas graves o no graves, según lo estipulado en el marco legal estatal y/o nacional; pero pueden representar un camino de facilitación a ellas, así como a otras violaciones a derechos humanos.

Dentro de la investigación pudieron documentarse mediante los testimonios las siguientes omisiones y prácticas.

**Tabla 3: Riesgos de corrupción identificados en la investigación**

Omisiones	Prácticas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de apego a protocolos médicos como prioridad de atención.</li> <li>• Asimetría de la información brindada.</li> <li>• Canalización.</li> <li>• Toma de denuncia / apertura de carpetas.</li> <li>• Atención expedita en casos graves.</li> <li>• Instalación y mantenimiento de áreas dignas de atención.</li> <li>• Ausencia de acción por parte de Órganos Internos de Control.</li> <li>• Ausencia de sentencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desanimar la continuación del proceso legal con la finalidad de detener o dilatar el proceso.</li> <li>• Revictimización.</li> <li>• Tratos injustos y discriminatorios.</li> <li>• Filtración de información confidencial.</li> <li>• Solicitud de insumos de oficina.</li> <li>• Tráfico de influencias.</li> <li>• Soborno.</li> <li>• Trato preferencial.</li> <li>• Simulación de capacidades.</li> <li>• Rotación arbitraria de personal.</li> <li>• Represión policial y uso excesivo de la fuerza.</li> </ul>

## OMISIONES

Las omisiones son aquellas funciones que el estado deja de hacer, aun cuando se encuentran estipuladas por la ley dentro del marco de sus atribuciones u obligaciones, en este caso sobre la atención a las víctimas de delitos, es que, sin duda, son mecanismos para obstaculizar el acceso a la justicia.

---

### **Ausencia de apego a protocolos médicos como prioridad de atención**

Cuando se producen hechos de violencia sexual o doméstica, es fundamental asegurar el acceso a servicios de salud de calidad y oportunos, tanto para el bienestar de las víctimas, como para recabar las pruebas forenses necesarias para juzgar a los responsables. Esta visión se encuentra contemplada dentro de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, así como de los protocolos de atención a violencia. No obstante, los servicios de salud a los cuales acceden las mujeres que son víctimas de violencia por razones de género en Quintana Roo, con frecuencia, en la práctica, no reúnen tales características.

La investigación logró documentar que la práctica común es que se privilegie la interposición de la denuncia, incluso sin asesoría legal, antes que el resguardo de la integridad física y emocional de las mujeres. Con ello, se identifica un espectro desalentador de obstáculos para el acceso de las víctimas a servicios médicos. Entre estos obstáculos se pueden mencionar establecimientos de salud que no implementan debidamente las leyes y políticas relevantes, lo cual redundaría en un examen inadecuado para la identificación de signos de violencia de género, maltrato de víctimas y la negación o demora arbitraria en la prestación de servicios esenciales (por ejemplo en los hospitales, el personal de salud se niega a intervenir en procesos periciales, éstos son escasos y no se encuentran en las instalaciones de salud, sino en las fiscalías), así como la falta de explicación y efectos de los tratamientos por implementar, principalmente, en los tratamientos para evitar el embarazo o interrumpirlo o las infecciones por VIH u otras enfermedades de transmisión sexual.

Otro obstáculo fundamental es el desconocimiento generalizado sobre los servicios médicos obligatorios, tanto entre las mujeres y niñas destinatarias de tales servicios, como entre servidores y profesionales de la salud responsables de brindarlos, según lo establece la Norma

Oficial Mexicana 046SSA2016: violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención (NOM 046).

Por lo anterior, el desconocimiento que existe entre funcionarias y funcionarios, así como de profesionales de la salud, impide que la ruta funcione como debería; dado que no reciben formación adecuada sobre cómo actuar ante casos de violencia por razones de género, pese a que la ley establece la obligatoriedad de esta capacitación. También se ha observado fallas en los protocolos de canalización de las víctimas a los otros servicios que pueden requerir, identificándose, de nuevo, que se prioriza la atención jurídica legal a la médica.

“Fui agredida sexualmente 2 veces, en ocasiones distintas, en ambas me hicieron esperar varias horas antes de hacerme la revisión médica. En la segunda ocasión no tenía moretones visibles y el trato lo sentí despectivo en todo momento. Acudí sin bañarme ni nada, justo para poder tener visible todas las pruebas, pero pasaron varias horas sin que me atendieran, no fue hasta que llegó mi asesora jurídica que se movió para que me dieran el kit médico. Sin eso creo no me hubieran atendido”.

(Fragmento Entrevista: Mujer en situación de violencia sexual, febrero 2021)

“En centros de salud e incluso en personal de la CEAVEQROO y de las fiscalías esto es algo generalizado. La última supervisión hospitalaria que fue en 2019 se preguntó al personal sobre los derechos de las víctimas y ni siquiera sabían de la Norma 046, no tenían ni idea del kit médico que usa, la actuación de primeros auxilios psicológicos, canalización, etc. Algunos referían la atención regular que existe en estos espacios que es de lunes a viernes de 8 a 9 de la mañana, sábados hasta las 3 de la tarde, etc. Pero sin identificar la obligatoriedad de la atención expedita establecida en la norma.

(Fragmento entrevista: servidora pública, febrero 2021)

---

## Asimetría en la información brindada

El proceso penal comienza con la interposición de una denuncia ante el ministerio público. A partir de ese momento, los pasos consecutivos requieren de un seguimiento puntual de las autoridades involucradas en la atención, ya sean instituciones de procuración, impartición de justicia o de servicios. En este punto, todas las mujeres entrevistadas reportaron recibir poco seguimiento de las autoridades, en especial de sus asesores o asesoras jurídicas adjuntas a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAVEQROO), así como del personal de fiscalía

para la integración de sus carpetas. La respuesta a esta situación es que existen demasiados casos, más de los que el personal disponible puede atender, de modo que muchos quedan rezagados y solo logran avanzar aquellos en donde las mujeres insisten en la comunicación y asisten reiterada y físicamente a los espacios de atención para seguimiento.

A estas prácticas suelen proceder otras actitudes que pueden identificarse como omisión en el seguimiento, por ejemplo, que las y los asesores dejen de responder el teléfono o los mensajes, que las mujeres deban recordar al asesor jurídico, cada vez, todo el caso, debido a que éste no lo recuerda. En el caso de la policía de investigación y el ministerio público, ante la insistencia de las mujeres, suelen hacer que acudan una y otra vez, olvidan las citas establecidas y no avanzan en la investigación conforme lo habían estipulado.

En esta dinámica, la información brindada desde las autoridades suele ser inexistente o confusa, haciendo aún más difícil para las mujeres en situación de violencia comprender el estatus de su proceso legal y dar seguimiento a él. En estos casos la asesoría externa suele ser de gran apoyo durante el proceso legal.

"Fui un par de veces a ver cómo estaba y dar seguimiento, pero pues esto no avanzaba porque no había suficientes elementos y que, porque como hay muchos más casos etc, etc, etc. Hasta que para mí fue como demasiado revictimizante estar acudiendo a ese sitio. Solían decirme que iban a conseguir su número, pero cuando volvía a la siguiente semana, me decían que, si no lo podía conseguir yo, pues seguían sin tenerlo. Todo lo que avanzó el caso fue porque estuve yendo cada semana. Ellos nunca me llamaban y cuando me enfermé y dejé de ir, menos supe que pasó, hasta la fecha no me han dado ningún avance de razón".

(Fragmento de entrevista; Mujer en Situación de violencia sexual. Marzo 2021)

La comunicación constante entre las autoridades y las mujeres funge como un elemento crucial para el seguimiento de los procesos penales. Algunas de las mujeres entrevistadas reportaron que éste fue uno de los principales factores para cambiar a un asesor jurídico privado (cuando tenían la posibilidad económica) o bien desistir del proceso.

---

## Canalización

Como parte de los derechos establecidos en la Ley de Víctimas del estado, las personas deben recibir una atención integral que priorice su integridad física y emocional. De modo que la asesoría jurídica dentro del proceso penal, el acompañamiento psicológico y la atención médica expedita, son fundamentales. Durante la atención a una mujer que ha sufrido un hecho victimizante, es facultad de la autoridad que funge como primer respondiente, solicitar, facilitar o gestionar, la atención que la mujer requiera. Este proceso comienza con un análisis de necesidades y de riesgos cuya ausencia dificulta la acción inmediata para garantizar la vida, la integridad, la restitución de derechos y del proyecto de vida.

La canalización es sobre todo una tarea que requiere esfuerzos interinstitucionales, y cuando no se lleva a cabo, nos refiere a una falta de coordinación entre instituciones, situación que se suma a las capacidades limitadas de personal y recursos, mencionadas en apartados previos.

“Después de la agresión no quise ir a denunciar luego, luego, esperé un día a sentirme mejor, no quería hablar con nadie y ya por algunas amigas sabía que iba a ser algo tardado y complicado [...] fui a la fiscalía a las 6 de la tarde, y me fueron atendiendo casi a las 10:30 de la noche. Aún tenía algunos moretones visibles, solo me preguntaron por ellos al final de la toma de la denuncia [...] recuerdo haber estado medio ida todo el tiempo que estuve ahí. Nunca me ofrecieron apoyo psicológico, pero yo estaba muy mal así que me animé a buscarlo por fuera. Mi abogada me dice que debieron canalizarme a apoyo psicológico, pero cuando quisimos gestionarlo, me dieron cita hasta dentro de un mes, así que preferí seguir con mi terapeuta, aunque implicara un costo”

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia familiar, abril, 2021)

---

## Toma de denuncia / apertura de carpetas

En los diferentes testimonios recopilados se identifica una resistencia de los ministerios públicos hacia tomar una denuncia y la apertura de la carpeta de investigación correspondiente, esto con especial énfasis en el delito de feminicidio, incluso en grado de tentativa. Esta omisión es descrita en diferentes modos, por un lado, el personal recibe y escucha la declaración de las mujeres, pero evita explicar el procedimiento. No se toma nota por lo que no queda registro de

la declaración y se invita a la mujer a regresar otro día. En este sentido, las mujeres, en ocasiones, se retiran de la fiscalía creyendo que han levantado una denuncia, pero no existe registro de ella, así como tampoco un número de carpeta a la cual darle seguimiento. Otra modalidad reportada, sucede cuando el personal hace acudir reiteradamente a las mujeres sin atenderlas, incluso después de haber esperado por horas. Esta última modalidad, se registra principalmente durante los fines de semana.

“Justo lo que nos refiere esta persona es que va y presenta su denuncia ante la fiscalía y no la levantan, no levantan su denuncia, no le hacen certificación, no le brindan atención, la CEAVEQROO le manda una psicóloga que la lleva al médico a que reciba atención, la pasan, pero no queda ninguna constancia ahí y a ella le dicen que, pues le aconsejan que, por su bien, que ya no provoque a la persona y entonces llega con nosotros”.

(Fragmento de entrevista: Servidora pública, febrero 2021)

La omisión de la apertura de la carpeta de investigación refleja también un problema sobre la cifra negra de los delitos. La extensión de esta omisión puede dar la percepción de que existen pocos delitos, debido al subregistro oficial.

---

## **Atención expedita en casos graves**

A raíz de la emergencia sanitaria por COVID 19, se identificó un aumento en los casos de violencia intrafamiliar, feminicida y sexual, así como también un aumento en el nivel de violencia de los casos que llamaban a los servicios de emergencia o que llegaban a las instancias correspondientes. Determinar oportunamente el nivel de violencia en un suceso, es clave para intervenir de inmediato, antes de que la violencia escale a violencia feminicida. Sin embargo, la respuesta expedita es reportada como ausente en todos los relatos recolectados. La atención, cuando se produce, llega tarde, independientemente si se trata de los servicios de emergencia cuando se llama al 911 o bien si se trata de la policía estatal, debido a que la víctima cuenta con una orden de protección. La ausencia de esta atención expedita deriva en la incapacidad de identificar al agresor, aprenderlo o evitar que genere un daño mayor.

“Fui con esa patrulla y les dije que me acaban de asaltar que me acaban de violar y que mi coche se lo acaban de llevar en aquella dirección que por favor lo fuéramos a seguir.

Los policías entonces me preguntaron qué cuál era mi número de placa y no me acordaba, pero evidentemente yo estaba en shock [...] pero me tomó como 5 o 10 minutos en convencerlos de ir a seguir al coche, evidentemente ya no encontramos el coche. Mi familia nos alcanzó y pude poner mi denuncia hasta el día siguiente. La atención médica la recibí hasta ese día en el hospital general, cuando debió ser inmediata, yo tenía lesiones en el cuello, los muslos y los brazos."

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia sexual, mayo, 2021)

---

## **Instalación y mantenimiento de áreas dignas de atención**

Las áreas de atención, en especial las utilizadas para la toma de denuncias y de pruebas periciales, son reportadas por las informantes como sucias, hacinadas, ruidosas; lo que suele generar dificultad en las mujeres a expresarse y comunicar lo sucedido por temor a ser escuchadas y juzgadas por personas dentro de los espacios, ya sean otros miembros del personal de la institución o bien, otras personas que acuden a las instancias por otros trámites. En el caso de los espacios para peritajes médicos, en casos de violencia sexual y feminicida, las informantes reportan que se sintieron incómodas debido al aspecto de los espacios, principalmente por la facilidad de interrupción y la falta de privacidad.

"En mi proceso tuve que ir a hacer varias adhesiones a mi denuncia, pues insistían en no incluir uno de los delitos, así que tuve que ir más de una vez, esperar a menudo más de 3 horas entre el calor, el ruido, escuchando las declaraciones de todas las personas antes de mí, porque no hay ninguna privacidad y después prepararme mucho mentalmente para lo que iba a decir a sabiendas de que todos iban a escuchar. Ya de por sí era bastante horrible haber pasado por todo eso para sentirme vulnerada cada vez que iba a brindar declaración [...] o para con la psicóloga que era lo mismo, sin ninguna privacidad"

(Fragmento entrevista: Mujer en situación de violencia sexual, abril, 2021)

Lo anterior deja de manifiesto las carencias presupuestales con las que se manejan las diversas instancias para generar y fortalecer espacios libres y seguros que garanticen la atención adecuada, respetuosa y no revictimizante.

---

## Órganos internos de control

Toda institución pública cuenta con un órgano interno de control, cuya función es atender denuncias de violaciones a reglamentos internos, investigar posibles faltas administrativas y, en su caso, si los actos son posibles delitos, llevar a cabo los procesos correspondientes ante el ministerio público. No obstante, los relatos recopilados señalan consistentemente una ausencia de acción de éstos en lo que a violencia respecta, por lo que existe desconocimiento o, en su caso, poca o nula confianza para acudir a ellos.

“Tenemos por ejemplo al órgano de control interno que se supone debe vigilar todas estas prácticas y es uno de los principales que ejercita la violencia, al poner quejas arbitrariamente, pero no investiga las solicitudes del personal. En la mayoría de los casos, el órgano de control sirve como un mecanismo de castigo, si no le caes bien a algún superior. Pero no atiende las problemáticas internas, problemáticas que incluso intervienen en nuestro trabajo como el acoso y hostigamiento sexual.”

(Fragmento entrevista: Servidora Pública, mayo, 2021)

Lo anterior provoca que la violencia institucional que se ejerce contra las mujeres dentro del servicio público quede por completo invisibilizada, incluso cuando se trata de delitos como el hostigamiento sexual.

“Yo no he denunciado, pero sí tengo varias compañeras que han denunciado y lo que sé es que la queja está ahí parada, no se progresa en ningún sentido. En una ocasión vimos que el personal cercano al jefe buscaba mucho a una compañera del área, nos llegó el rumor de que querían trasladarla al área del jefe, eso es normal, a alguno de los altos mandos le gusta una compañera y suele pedir su cambio, así sin consultarla ni nada y eso es común, pero ¿cómo lo denuncias? si el órgano de control encubre esas cosas.”

(Fragmento de entrevista: servidora pública, marzo, 2021)

Tras un balance general observamos que resulta inoperante, ignorado y nulo el uso de instancias internas para realizar quejas e inconformidades dentro del sistema de atención, procuración e impartición de justicia. Las servidoras entrevistadas refieren que es muy reducido el número de mujeres que tienen conocimiento respecto a una instancia donde ejecutar quejas por una mala o ineficaz actuación de las autoridades. Lo anterior es resultado de una negativa a hacer operante y eficientes los órganos internos de control, de tal forma que los servidores denunciados sean sancionados o inhabilitados cuando infringen los procesos y



estándares mínimos para la atención digna, con perspectiva de género, eficiente y eficaz, garantizando en todo momento la debida diligencia, la seguridad jurídica, y acceso a la verdad y justicia de las víctimas.

---

## Ausencia de sentencias

Del total de casos documentados al momento de la investigación, ninguno había recibido sentencia aún, esto a pesar de que algunos habían comenzado desde 2017. Si bien la sociedad civil reporta que la ausencia de resultados permea en todos los delitos, en el caso de los delitos por razones de género, la situación es grave al tratarse de hechos que han ido aumentando. En gran medida, lo anterior puede deberse a la permanencia de prejuicios y estereotipos de género que minimizan el impacto de las violencias vividas por las mujeres y que se traducen en cambios de imputaciones o en la dilación.

“Me estás hablando que un poquito más del 10% de todas estas llamadas está terminando en denuncia, pero de esas denuncias, menos del 1% termina en sentencia, entonces el delito de violencia familiar en el que predomina la violencia de pareja [...] ese creo que en general está muy minimizado y creo que ahí subyace una serie de, no sólo temas de género sino la misma normalización de lo privado.”

(Fragmento de entrevista: Acompañante de sociedad civil, junio 2021)

El mismo comportamiento se observa en los delitos de violación y de feminicidio, ya que la Fiscalía General del Estado reporta una sola sentencia condenatoria en 2021 por el delito de feminicidio y nueve en total, desde 2017.

“Los avances en tecnología, capacitación y atención pueden ser cacareados por el estado, pero seguimos sin tener sentencias, muchos de los casos se dilatan tanto que pareciera lo hacen con el afán de que las mujeres desistan. Y en muchas ocasiones lo hacen porque imagínate, pelear 3 años contra un grupo de instituciones que retrasa las cosas, te revictimiza y vulnera cada vez que intentas presionar. Tan solo en este año se han registrado más de 20 casos que podrían encuadrar en la definición de feminicidio, pero las autoridades solo registran 9 casos abiertos. ¿Cómo es esto posible?”

(Fragmento entrevista, Acompañante desde sociedad civil, abril 2021)

En decir, de los casos judicializados, prevalece una mala práctica respecto a la ineficiente investigación para la procuración de justicia, lo que hace que las víctimas directas o indirectas, permanezcan en constante incertidumbre respecto a su situación jurídica, lo anterior, en razón de que no existe la capacidad de realizar una investigación pertinente que garantice el acceso a la justicia, así mismo la falta de solidez en los datos de prueba que aporta la instancia encargada de la procuración de justicia, que muchas veces es subsanada o invalidada por las y los jueces, y esto tiene como consecuencia directa, mayor impunidad.

## PRÁCTICAS

Las prácticas son acciones o actuaciones de la autoridad realizadas intencionalmente para limitar u obstaculizar el avance dentro del proceso legal. A continuación, se describen las prácticas más recurrentes encontradas durante el trabajo de campo.

---

### Desanimar la continuación del proceso legal

La práctica más recurrente en los relatos recopilados se refiere a dichos, acciones y actitudes desarrollados con la finalidad de que las mujeres desistan en su camino por la búsqueda de acceso a la justicia. Estas prácticas comienzan desde el primer contacto con la autoridad, y continúan a lo largo de todo el proceso. Los principales dichos van relacionados hacia desestimar el hecho victimizante, hacer responsable a la mujer por vivirlo, y disuadir respecto de que no se llegará a ningún resultado, ni favorable ni en contra, simplemente este quedará estancado.

“El MP bueno, te ponen una cosa así cuesta arriba, entonces esas prácticas de insinuar el desistimiento también son muy frecuentes dentro de las policías o las fiscalías. O también banalizarlo, esa es la otra vía, banalizarlo, es decir, ¿para qué lo denuncia si no pasa nada?, lo van a soltar al otro día, nada más usted se va a exponer, la van a ir a maltratar. Entonces también es como [...] le haces creer a la gente, y eso luego lo ves en la encuesta beeper, pues para qué denunció si no pasa nada. No denunció porque es una pérdida de tiempo, las mismas policías e instituciones replican esos mensajes al interior con las personas, para desmotivarlas de la denuncia. Entonces posiblemente

nosotros estaríamos en una nube catastrófica de delitos, pero muchos son los que se frenan por estos discursos."

(Fragmento de entrevista: Acompañante sociedad civil, abril 2021)

Un hallazgo alarmante es el reporte de amenazas por parte de la autoridad, estas pueden ser de carácter explícito o sutil, insinuando que algo malo podría pasarle si continúan insistiendo en llevar adelante el proceso.

"En algún momento, después de que ya había ido a dar seguimiento varias veces a fiscalía, uno de los que trabajaban ahí se acercó a hacerme plática: ese caso que tiene está muy difícil, yo que usted no le seguía por ahí, luego se puede volver peor, uno nunca sabe, piénselo no está sola, tiene a sus otras hijas. Yo lo sentí como una amenaza indirecta, como el fulano ese tiene contactos adentro, temí que fueran a hacerme algo. El violentó mucho a mi hija, no pude ayudarla antes y no quiero."

(Fragmento de Entrevista. Mujer en situación de violencia feminicida, marzo 2021)

---

## Con la finalidad de detener o dilatar el proceso legal

El proceso de investigación hacia la imputación de los delitos y el desahogo de las audiencias suele ser tardado, por lo general, debido a la cantidad de casos y a las limitaciones de personal, no obstante, se reportan en los relatos, prácticas que se repiten constantemente y que repercuten directamente en alargar, hasta por años, el avance de las carpetas.

El primer lugar lo ocupan la pérdida de declaraciones y otros elementos de la carpeta de investigación lo que demora su integración correcta y provoca que los casos no puedan ser vinculados a proceso por falta de investigación. Las mujeres reportan que han ido a hacer la misma declaración hasta tres veces debido a que éstas se "pierden" y el juez solicita reponerlas, o bien, ellas mismas se dan cuenta, e insisten en que sean integradas.

Vinculado a la práctica anterior, en segundo lugar, es una práctica común en el caso de feminicidio, violación y violencia intrafamiliar, buscar la degradación del delito, a lesiones, riña o abuso. Lo anterior, a través de manipular las declaraciones de las mujeres, alargando su tiempo de testimonio hasta varios días, con la finalidad de convencerla para que desista de interponer su denuncia por el delito original.

La integración de la carpeta de investigación es considerada el instrumento más importante para el seguimiento en la judicialización y resolución de un caso. Por último, una elaboración deficiente también puede retrasar las fechas de celebración de audiencias, las cuales son agendadas incluso con meses de anticipación. Por lo que, al momento de llegar la audiencia, si la carpeta está incompleta, éstas suelen diferirse hasta tres veces, alargando innecesariamente el proceso para las mujeres.

“Los asesores jurídicos tampoco han ayudado mucho, después de dos años, ellos quieren un escrito que yo haga. Los últimos que acabo de ver hace poquito, quieren que yo haga un escrito en donde solicito nuevamente la declaración de los testigos, eso es lo que me pidieron [...] pero es la segunda vez que se pierden esos testimonios, yo no sé si todos aún siguen en Cancún. Incluso ellos me han pedido que yo les localice, ese es su trabajo, pero la primera vez [...] sí yo los busqué, pues porque quería que la cosa avanzara, pero después de dos veces que los testimonios no aparecen, siento que lo hacen a propósito, ¿cómo se les pueden perder los testimonios?”

(“Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia feminicida, febrero 2021)

---

## Revictimización

Las prácticas revictimizantes son sistemáticamente reportadas por las informantes. Es importante señalar que la revictimización no solo va en contra de la dignidad de las personas, sino que atenta contra su salud emocional, su proceso terapéutico e incluso, puede vulnerar otros derechos humanos como su vida o la de su familia.

La forma más frecuente de revictimización, reportada por las mujeres entrevistadas, es la solicitud de repetición de su dicho de manera reiterada. Esto ocurre por parte de diferentes instancias, derivado de pérdida de registros, rotación de personal u omisión de la elaboración de los documentos.

Esta actuación a menudo va acompañada de expresiones que desacreditan el dicho de las mujeres, su situación o su actitud.

“Fue un proceso muy pesado por el hecho de que me hicieron hacer todo dos veces, o sea en el sentido de que yo hice la denuncia, tener que repetir las cosas, luego volver para hacer adhesiones a ésta porque no querían incluir algunos detalles. A mi asesor

jurídico tenía que explicarle cada vez mi caso cuando le contactaba para preguntar avances. No se acordaba de nada, te acostumbras a que te pregunten siempre lo mismo y a soportar miradas de juicio o preguntas inquisidoras.”

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia sexual, marzo 2021)

---

## Tratos injustos y discriminatorios

El principio de igualdad es fundamental en el acceso a la justicia, sin embargo, la ausencia de perspectiva de género, tanto en la interpretación como en la aplicación de las leyes, suelen repercutir en el aumento de brechas de género que limitan el acceso a la justicia.

En lo general, todas las informantes son conscientes que las instituciones suelen tener deficiencias y tratos injustos y poco amables, independientemente del delito que se pretenda judicializar; no obstante, los relatos sobre discursos discriminatorios y tratos injustos vinculados a los estereotipos de género, fueron reportados sistemáticamente.

En lo particular el delito de violación suele ser entendido con la misma lógica que un delito que implica bienes materiales, en el cual, desestimar el dicho de las mujeres, juzgando su conducta alrededor del hecho victimizante, es una práctica usual. Se les cuestiona la relación con el agresor, el retraso de búsqueda de atención, así como sus reacciones físicas y emocionales después del hecho victimizante. Lo anterior suele incluso, ser utilizado como argumentos por abogados y jueces para desestimar el delito, degradarlo o bien, ni siquiera, facilitar su ingreso como denuncia.

Estos tratos no solamente son experimentados por las mujeres que sufren un hecho victimizante y buscan acceso a la justicia, sino también por servidoras públicas dentro de las instituciones, donde sus necesidades para resguardar su integridad física se pueden poner en riesgo, además de representar un obstáculo en su desarrollo profesional dentro de la institución.

“Si toca que vaya una psicóloga o una médica o una abogada las mandan, entonces muchas de ellas, aludían una serie de cuestiones, aquí incluso, en las mismas evaluaciones, tuvimos casos en donde el evaluado, incluso se masturbó durante la evaluación y amenazaba a algunas mujeres, entonces cuando las mujeres denunciaban esto por parte del visitador que estaba en aquel entonces, había una burla ¿no?, y

estaba esta burla de "¡Ay! ¿qué quieren las abogadas? que las acompañen porque tienen miedo."

(Fragmento de entrevista: servidora pública, abril 2021)

---

## Filtración de información confidencial

El filtrado de información tanto a medios de comunicación como a familiares del agresor fueron documentados durante las entrevistas. En el primer caso, información como el nombre completo de la víctima, dirección, redes sociales y hasta fotos del cuerpo en la escena, se han filtrado a la prensa, provocando que la familia se entere de los hechos de esta forma. Del mismo modo, publicar este tipo de datos, a menudo genera oleadas de acoso hacia las mujeres, ya sea por parte de personas desconocidas o por familiares del imputado. Ambas pueden poner en riesgo la integridad emocional y física de las mujeres, además de que representan una violación a los derechos de las víctimas y sus familias que, dependiendo del contexto, podrían considerarse faltas administrativas, según la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Justamente estas situaciones no, o sea está súper mal que haya una víctima y tengan que protegerla de los medios. La verdad es que yo como que agradezco muchísimo que, pues haya habido estas personas como Claudia para que el proceso haya sido un poco menos revictimizante, pero pienso en todas las mujeres que no tienen esto y que puedan salir después y verse en medios, en periódicos. O sea, para mí, después ver las notas, me fue muy mal. También muy impresionante porque a pesar de que no decía mi nombre, yo sabía que yo era, o sea fue como muy fuerte, o sea, me cambiaron las iniciales y todo lo que quieras, pero pues no sé, como que toda esa parte del morbo y el amarillismo fue como muy fuerte. No me acuerdo el encabezado, pero era así como -prefirió aventarse- sí es como muy emblemático, inclusive una vez a alguien que le comenté esto que me había pasado me dijo: "sí creo que alguna vez lo leí y yo, "¡oh no!", pero bueno, pues ya."

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia sexual, marzo 2021)

"Los datos de mi carpeta los obtuvo el amigo de mi agresor, mi dirección, donde trabajaba, la casa de mis papás, el nombre de mi hija. Así pudieron seguirme y amenazarme. Y ahí tuvo que ser alguien que estuviera adentro o bien, muy cerca del

caso. Ya había cambiado de trabajo y residencia antes para evitar represalias, pues porque conozco a la gente con la que se lleva. Esa información no tenía ni un mes que la acababa de actualizar; finalmente no solo me amenazaron, sino que me violaron de nuevo. Y regresé a poner una nueva denuncia."

(Fragmento de entrevista; Mujer en situación de violencia sexual, mayo, 2021)

---

## Solicitud de insumos de oficina institucionales

Los suministros mínimos requeridos para la operatividad administrativa y técnica de las instituciones suelen ponerse en riesgo cuando existe un ejercicio no priorizado, no monitoreado ni, mucho menos, evaluado del presupuesto. Ante las carencias cotidianas, al personal de las instituciones se les suele pedir comprar o conseguir donación de materiales básicos de oficina. En ocasiones, la solicitud de material de oficina se les hace directamente a las mujeres denunciantes quienes reportan que han tenido que gastar de sus recursos personales para la gasolina en el uso de sus traslados de vehículos de seguridad y peritajes especializados.

"Sí, por ejemplo es cuando vas, levantas la denuncia, y antes de que la diligencia empiece, el licenciado fulano de tal es el que va a seguir tu caso y el licenciado te empieza a decir: es que necesito para copias, es que necesito para gasolina, es que no tengo coche, entonces para mí eso es corrupción [...] de que la víctima aparte de estar madreada, de estar asustada, todo lo que tú quieras, amenazada, tenga que estar desembolsando para tener un bien que la misma justicia te tiene que proporcionar."

(Fragmento de entrevista: acompañante de sociedad civil, mayo, 2021)

*"En el caso de violencia intrafamiliar, por poner un ejemplo, como es tan alto el volumen y no hay capacidad de atención y es un delito que no retribuye económicamente para el funcionario en nada y que hay un alto desistimiento, eso hace que se vaya bajando la atención, se convierte en un círculo vicioso, porque terminan diciendo ¿para qué vamos a atender esta llamada si ya sabemos que es la misma señora que llama?, ya sabemos que nunca denuncia, que vive con este agresor y que aparte es un desplazamiento de una patrulla que necesita gasolina, que tiene tres elementos. Entonces también es un cierto costo-beneficio que valora la institución o el personal por el cual no va. Hay atención telefónica, pero eso no implica que haya atención directa del personal desde seguridad pública, por lo que incluso, cuando hay órdenes de protección, pueden llegar a pedir para esos insumos."*

(Fragmento entrevista: Mujer en situación de violencia familiar, junio, 2021)

---

## Tráfico de influencias

El tráfico de influencias fue identificado en más de la mitad de los relatos y radica en que los agresores o imputados tengan familia, amistades o vínculos con personal dentro de las instituciones, lo cual suele afectar el desarrollo del caso, siempre en detrimento de la mujer que denuncia el hecho victimizante.

“El caso que me viene ahorita en la cabeza es el de una mujer que intenta poner la denuncia, pero su agresor es familiar de una persona muy muy poderosa políticamente, y lo que pasa es que se le toma la denuncia, pero digamos que es una denuncia que nunca avanza, que no avanza casi, que no se investiga, o sea que no hay ningún [avance] [...], o sea, si revisa la carpeta de investigación, se encuentra que no hay ningún acto ni uno solo, más que la recepción de la denuncia.”

(Fragmento de entrevista: Servidora pública, junio 2021)

Este tráfico de influencias puede darse, además, no directamente con los implicados, sino mediante los contactos de sus asesores jurídicos, quienes pueden cobrar más por esto.

“Es triste ver como prácticamente tienes que tener influencias dentro de las fiscalías para que a tu víctima te la atiendan antes, pero estás generando corrupción porque entonces, a otra víctima que estaba antes le estás quitando ese lugar, entonces la corrupción sólo genera corrupción.”

(Fragmento de entrevista: acompañante de sociedad civil, junio 2021)

---

## Soborno

El soborno o la mordida es una de las formas más visibles de corrupción. No obstante que ninguna de las mujeres víctimas entrevistadas señaló haber recibido alguna solicitud directa, se documentan algunas modalidades de esta práctica en las entrevistas a servidoras públicas y acompañantes de sociedad civil.

“Llevo poco aquí, pero sí conozco a una usuaria que sí, un psicólogo se la aplicó, ella fue para una valoración de un caso de custodia de sus hijas, fue a una valoración de psicología y el psicólogo interrumpió la valoración y le dijo “la veo afuera” y entonces le pidió dinero y le dijo que si ella hacía ese pago, entonces la valoración iba a salir a su



favor, y bueno estas personas lo hacen porque creen que la usuaria no tiene conocimientos, creen que les va a dar miedo, creen que está tan preocupada por su caso que le va a depositar esa cantidad y entonces no creen que las personas los puedan denunciar, en ese caso ella sí denunció."

(Fragmento de entrevista: acompañante de sociedad civil, abril 2021)

Además del reporte para el caso de servicios periciales, también refirieron que los asesores jurídicos, que tienen contactos dentro de las instituciones, solicitan sobornos, pero las personas que trabajan dentro de las instituciones saben que son solicitudes que no siempre tienen el destinatario que las personas solicitantes refieren.

"Esto suele funcionar como una mafia, como una cadenita, por ejemplo, que le van a tener que hacer autopsia pero pues no hay médico que vaya y entonces, el personal de funerarias cercanas se prestan con policías ministeriales que van a hacer la observación y de pronto es: "mire, diga que se me murió mi abuelito y si lo que le dicen es: "para que yo le diga el médico legista me tiene que dar \$500, para que el médico legista venga son \$3,000, para que venga hoy sí", ya que venga mañana u otro día, la gente se empieza a desesperar y muchas veces al médico legista le dan nada, todo se lo queda otra persona pues, eso también pasa mucho, qué le dicen al usuario: "está cobrando el policía o está cobrando el ministerio público o está cobrando el perito por hacer este trámite y está cobrando \$500, \$1,000, \$50,000" y realmente nunca está cobrando. Ahí también hay unos intermediarios que pueden ser abogados litigantes, gente de afuera, que a la víctima o a quien tenga esa necesidad le hacen creer que las cuotas son adentro, de tal y tal y realmente no hay tal cosa. También me he enterado de "oiga me dicen que es que para que yo pueda sacar mi carro me cobran tanto", no es cierto, "me lo dijo el abogado que si le daba \$50,000 que si porque él le tenía que dar al MP \$30,000", entonces también hay las mafias dentro de las estructuras."

(Fragmento de entrevista: acompañante de sociedad civil, junio 2021)

En otras ocasiones, el soborno es solicitado a los imputados y no a las mujeres denunciantes.

"Pero lo que yo más me he topado, cuando ya mandan a los ministeriales a investigar, es cuando revictimizan a las personas que les empiezan a pedir dinero o llegan con el agresor y el agresor les suelta lana y van con la víctima y le dicen: "no lo encontramos ¿segura que está bien la dirección? tiene que acompañarnos", cosa que no debe de ser, de decirle a la víctima "acompañenos a casa del agresor para que usted nos lo identifique". ¡Ay! por ejemplo, simplemente ayer, antier acompañé a una amiga y le dije:

“oye ¿por qué no ha salido lo de la pensión?” y me dice, “es que me han parado”, pero el señor con dinero va, se lo da a los jueces y atrasan, atrasan, atrasan la audiencia, y este caso es bien sonado porque este señor es el dueño de la florería que ésta enfrente de La Caba y él dice que es insolvente.”

(Fragmento de entrevista: acompañante de sociedad civil, junio 2021)

---

## Trato preferencial

El trato preferencial no siempre suele estar ligado a tráfico de influencias. Dentro de los relatos, se identificaron dos variables relacionadas: la primera es la búsqueda de apoyo de autoridades de mayor jerarquía. Así, acercarse con un vicefiscal o con el fiscal general ha permitido a algunas mujeres “desatorar” el proceso, esto sin que previamente existiera una relación directa o palancas dentro de las instituciones. De alguna forma esta variable habla de un proceso de empoderamiento de las mujeres que han vivido un hecho victimizante, ya que se pierde el temor de acercarse y exigir de frente a las autoridades, siendo un proceso derivado de la frustración y rabia que la dilación puede causar.

La otra variable está relacionada con la visibilización en medios de comunicación. Un caso podría ser tratado como preferente a partir de la presión social que exista sobre él. En este punto, la participación social de organizaciones de la sociedad civil y colectivos es estratégico para el posicionamiento en redes. Así mismo, en algunas ocasiones las mujeres son acompañadas de asesores jurídicos privados para realizar declaraciones o conferencias de prensa, lo que ayuda a mantener la presión a través de los medios de comunicación.

En ambos casos la autoridad parece responder de forma más rápida que en otras condiciones, aunque esto no necesariamente represente la resolución del caso. Las informantes son muy conscientes de que ese trato preferencial no es un favor, ya que es la obligación de las autoridades, pero sí son conscientes que ello representa una forma de perpetuar la desigualdad, puesto que no todas las mujeres tienen las oportunidades para mediatizar su caso.

---

## Simulación de capacidades

Las capacidades requeridas, tanto para el personal de primer contacto de atención a violencia, como dentro de todas las instituciones vinculadas con estos procesos, fueron cuestionadas constantemente durante la investigación. Las informantes señalan el trato poco empático, el desconocimiento de protocolos, de procesos, así como actitudes de desinterés; no obstante, señalan haber visto en medios, que se llevan a cabo capacitaciones constantes del personal de todas las instituciones, lo cual, no ha permeado en una mejora en la atención.

“Mi caso tiene desde 2018, en ese tiempo han capacitado y vuelto a capacitar, que si en perspectiva de género, que si en protocolos, que si en derechos humanos. Sin embargo, las usuarias y yo seguimos viendo el mismo trato en las mismas personas, de las mismas instituciones; es como si solo se tomaran la foto, pero pasaran de noche los talleres. No sé, quizá si son buenos, pero eso no ha mejorado la atención, ni siquiera en la actitud con la que tratan a las mujeres. Entonces, de nada sirve que digan que tienen capacidad de atención cuando no es así, dicen que tienen capacidad tecnológica, pero no pueden gestionar la grabación de una cámara en la vía pública o realizar un peritaje infantil porque no tienen, aunque en los informes digan que todo ha ido mejorando sustancialmente, yo no lo veo así.”

(Fragmento de entrevista: Servidora pública, abril 2021)

---

## Rotación arbitraria de personal

El personal de atención a víctimas de violencia es uno de los grupos con más riesgo de sufrir síndrome de desgaste por empatía, padecimiento psicosocial derivado de una nula rotación de sus puestos de trabajo, descanso escaso y sin un plan terapéutico especializado y de autocuidado. Dentro del servicio público muchas de las plazas son fijas y no contemplan el efecto de este tipo de desgaste en la plantilla laboral. Los efectos del síndrome de desgaste por empatía son estrés, depresión y trato deshumanizante, entre otros (Cuartero, 2018). Al mismo tiempo, existen también, dentro de las instituciones, prácticas de rotación del personal de atención a la violencia, debido a que se suele considerar esos espacios como de castigo, por lo que incluso, invirtiendo en su capacitación, los resultados no son los esperados.

“Y, aparte de que no hay rotación, no hay posibilidades de ascender, no hay vinculación, o sea no funciona como un engranaje porque no se le pregunta nada a nadie, o sea no se supervisan las áreas, no hay, así como un interés de ¿qué necesitas?, ¿qué propuestas tienes?, todo es como digamos que ahí estás centralizado ¿no?, porque todo está en Chetumal, entonces de ahí se rige todo lo que baja para los municipios o las representaciones municipales. Pero no hay, así como que, a ver tu municipio, ¿qué propones? no hay, es al revés, yo te digo que hagas esto y de ahí no te puedes mover.”

(Fragmento de entrevista: Servidora pública, mayo 2021)

“En los municipios los puestos de GEAVIG, por ejemplo, son vistos como espacios de castigo, por lo que aún con capacitación esto no permea, ya que el personal lo siente como una imposición y sabe que estará ahí por poco tiempo. El resultado es que se invierte en capacitar gente que cambiará de puesto pronto, pero que además tiene muy poca disponibilidad de sensibilizarse.”

(Fragmento de entrevista: acompañante de sociedad civil, marzo 2021)

---

## Represión policial y uso excesivo de la fuerza

El uso excesivo de la fuerza por parte de elementos de la policía ha sido documentado por diferentes sucesos, entre los cuales, resaltan la represión policial del 9 de noviembre del 2020 en Cancún y el asesinato de Victoria, mujer migrante, en Tulum. No obstante, esto también se reporta dentro de los relatos recopilados, específicamente en elementos de policía que suelen ser primeros respondientes en los casos de violencia intrafamiliar y feminicida.

“Particularmente en Chetumal, en Felipe Carrillo Puerto, en Bacalar y en Solidaridad, donde las mujeres nos relatan que son víctimas de violencia por parte de su pareja, entonces en ese momento en que la pareja las está violentando de forma física, ellas hablan al 911, acude la policía, y es muy curioso porque es el mismo mecanismo que se repite en estos municipios: acude la policía y en lugar de ayudarlas, las violenta, . Argumentan ver alterada a la mujer que hizo la llamada y en lugar de resguardarla, la someten, a veces, solamente a ella, sin tocar al agresor.”

(Fragmento de entrevista: Servidora Pública, abril 2021)

Lo anterior es doblemente grave debido a que los servicios de emergencia deben, en caso de violencia intrafamiliar, resguardar la integridad de quien solicita la ayuda, controlando la situación y evitando que escale hacia otro tipo de violencias. El uso excesivo de la fuerza y la revictimización de mujeres víctimas de violencia es un reflejo de lo interiorizada que puede estar la cultura de la violencia dentro de los elementos policiales.

## LOS IMPACTOS DE LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA VIDA DE LAS MUJERES

Los riesgos de corrupción, identificados en el apartado anterior, generan diferentes impactos en la vida de las mujeres que los experimentan, ya sea porque son víctimas de algún delito o son servidoras públicas o participan desde la sociedad civil.

El gran elemento a discutir es que el impacto va mucho más allá de la vulneración de su derecho de acceso a la justicia. Este impacto se manifiesta en el proceso mismo de la búsqueda de justicia, al vulnerarse otros derechos humanos, provocando así, una situación de mayor vulnerabilidad en las mujeres lo cual, a su vez, facilita que sean víctimas de otros tipos de violencia por parte de terceros y también por parte del Estado, a través de sus instituciones. Es fundamental reconocer que, al elaborar mecanismos de combate a la corrupción dentro de las instituciones de prevención, atención y erradicación de la violencia, especialmente en aquellas con funciones de procuración e impartición de justicia, se previene la posibilidad de violaciones a otros derechos humanos tanto de las víctimas como de sus familias y la sociedad en general.

A continuación, se desglosan los impactos identificados dentro del trabajo de campo.

---

### **Gasto catastrófico en su economía**

Para las mujeres que han vivido un hecho victimizante e iniciado un proceso legal derivado de éste, el gasto para sostenerlo ha sido significativo en todos los sentidos. Si bien el impacto del gasto es distinto en cada caso, sobresale la pérdida de recursos económicos derivado de las constantes visitas a las instituciones, las cuales conllevan gastos de traslado y comidas, que en ocasiones son más de una, dependiendo del número de horas que se espere.

El gasto más severo se documenta en los casos de feminicidios, donde son las víctimas indirectas quienes llevan el proceso penal y que, además de los trámites, deben hacerse cargo de gastos funerarios y de la manutención y cuidado de hijos, hijas o personas económicamente dependientes. Esto último no solo afecta sus recursos, sino que trastoca toda su dinámica económica, donde al agotamiento emocional normal, derivado del proceso penal, se suma la angustia de poder mantener a flote los gatos y continuar con el proceso.

“Pues está con nosotros el licenciado Giovanni, se supone que, bueno leyendo, uno tiene derecho tanto a que le hagan los gastos funerarios, los traslados, todas estas cuestiones [...] le comentaron que no, qué porque no tenemos factura de nada, pues nadie nos había dicho que teníamos que tener factura. Pues recientemente ella ha estado facturando ya todos sus viajes, pero pues le llegan a interrogar que ¿por qué va tantos días?, porque si se va a la playa o que, si se va acá o qué si se va allá, cuando nosotros pues, bueno y usted ha visto, que nosotros vamos desde las siete de la mañana, salimos para la fiscalía y vamos saliendo a veces hasta las siete de la noche, pero que comentan que ¿por qué vamos tanto tiempo? si no [...] si solamente deberíamos ir a ver el caso pues de mi hermana. Mi mamá ahí les comenta que pues no, que también va a ver el de mi sobrino, que, pues se tiene que organizar para tener en ese momento todavía las sesiones en los juzgados, más lo que hubiera en el caso de mi hermana, entonces pues para eso íbamos tantos días, pero sí hubo reproches de que “a que tanto iba, por qué tantos días.”

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia feminicida, abril 2021)

Como parte de sus derechos, las víctimas indirectas pueden tener acceso a medidas de asistencia, ingresando al registro estatal de víctimas, no obstante, este trámite es tardado y como puede leerse en los testimonios, la información para poder acceder a ella, no es del todo difundida, explicada y facilitada.

En este sentido, a menudo, el hecho victimizante denunciado suele representar cambios negativos en cuanto al gasto de las familias, limitando así que puedan dar seguimiento del caso o bien haciéndolo a costa de prescindir de otras necesidades.

---

## Pérdida de empleo y redes de apoyo

La pérdida de un trabajo que garantice un ingreso fue documentada de múltiples formas durante el trabajo de campo. Por un lado, las mujeres que han vivido un hecho victimizante e inician un proceso legal, a menudo deben pedir permiso en sus trabajos para dar seguimiento al caso, en ocasiones, eso provoca que sean despedidas por no cubrir las horas establecidas o que se vean abrumadas por los pendientes del proceso legal, renuncien y pierdan ese sustento que, en ocasiones, es el único de la familia.

En este sentido cabe recalcar que, para las mujeres, al recaer socialmente sobre ellas los trabajos de cuidado y de crianza, el hacerse cargo de llevar un proceso legal, puede representar una carga emocional y monetaria realmente abrumadora.

Vinculado al apartado anterior, la pérdida de estatus económico y los desgastantes procesos que cimbran la salud social y emocional de las mujeres, suele ir ligada con la pérdida de redes de apoyo. Un proceso legal, además de desgastante, puede confrontar a la familia entre sí, de modo que la red de apoyo, que suele activarse en situaciones problemáticas, va desarticulándose mientras avanza el proceso legal. En este sentido, el acompañamiento de asesores jurídicos, psicólogos y sociedad civil suele ser determinante para continuar con el proceso, pero también para brindar a las mujeres espacios seguros donde puedan hablar y recurrir por apoyo.

“Al principio vinieron mis papás a ayudarme con los trámites, me han de haber visto bastante mal, ellos ya sabían que él me violentaba y que los niños lo veían. Yo tenía mucho miedo, pero no quería desistir de las demandas. Mis papás antes ya habían intentado ayudarme, pero yo volvía con él, me amenazaba con quitarme a mi hijo y eso me detuvo mucho tiempo. Después de 2 años que las cosas no avanzaban, él comenzó a amenazarlos también, ellos ya son grandes y decidieron mejor regresarse. Siguen al pendiente, pero ya no tengo a nadie más así, de mi familia, aquí. Eso primero me hizo sentir muy sola, él estaba logrando aislarme de nuevo, afortunadamente tengo amigas que nunca dejaron de procurarme.”

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia familiar, mayo 2021)

---

## Cambio de residencia

Vinculado al apartado anterior, la pérdida de redes de apoyo en un lugar donde la dinámica migratoria obedece a la dinámica laboral propia de la industria turística, los cambios de residencia suelen ser comunes y son pocas las mujeres que deciden, a pesar del cambio de residencia, continuar con el proceso legal, pues conlleva un reto emocional, pero, sobre todo, económico debido a que la asistencia para trámites y audiencias debe hacerse de forma programada.

No obstante, el cambio de residencia permite, en muchas ocasiones, comenzar a retomar el proyecto de vida, ya sea porque ahí se encuentran las redes de apoyo o se tiene seguridad laboral, entre otros factores.

"Nosotras decidimos irnos de acá cuando me ofrecieron un trabajo en otro lado, allá de donde somos. Acá ya no conseguía trabajo, pero además a mi mamá y a mi nos afectaba mucho pasar todos los días por donde fue encontrada mi hermana, igual para sus hijos. Nos gustaba vivir aquí antes de que todo eso pasara. Y, aunque es más caro venir a hacer las diligencias, pues así estamos más tranquilas."

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia feminicida, mayo 2021)

---

## Estigmatización social

El estigma social funciona como una condición que marca a las personas por alguna característica, derivado de esto puede existir pérdida de estatus social, violencia por redes sociales y pérdida de oportunidades laborales, entre otros. En el caso de las mujeres víctimas de violencia, cuando son expuestas por medios de comunicación o las redes sociales, se les suele nombrar como conflictivas, mentirosas o incluso culpables de la violencia que han vivido. Esta estigmatización puede trasladarse también a los miembros de su familia.

"Cuando salieron sus fotos en el periódico, los niños no las vieron, pero no faltó quien en la escuela les dijera que su mamá había sido asesinada por andar en cosas raras. Mi hermana fue asesinada por su pareja, nosotras sospechábamos que la maltrataba porque cada vez más dejaba a los niños con nosotras, pero nunca nos quiso decir nada. En el vecindario todos sabían que él era alguien violento, pero el medio difundió la foto



diciendo que se sospechaba de lazos con el narco; de eso ya pasaron dos años, los niños ya ni viven aquí, pero de vez en cuando oímos que la gente se refiere a mi hermana así."

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia feminicida, mayo 2021)

---

## Amenazas y otras violencias por parte del agresor y su red

Una vez iniciado un proceso legal es común, en especial si el agresor es un conocido que éste desprenda, mediante sus abogados, o bien de manera directa, amenazas sobre las mujeres que lo denunciaron. En algunas ocasiones estas amenazas también pueden venir de la familia del agresor.

En el trabajo de campo se documentó que el tipo de amenazas es muy variado, pero siempre va enfocado hacia lograr que las mujeres desistan de su denuncia o que lleguen a un arreglo, no obstante que los delitos deben investigarse por oficio o que, por ley, esté prohibido un recurso de conciliación.

"Las amenazas estuvieron presentes en toda la relación, surgían cada vez que yo intentaba alejarme, hasta que en un punto después de la fractura que tuve, cuando él me empujó, yo ya puse la denuncia y también una demanda de pensión para los niños [...] yo me encerraba con mis hijos, entonces yo decía, "Dios mío va a venir ¡me va a matar!", entonces venía, azotaba el portón y gritaba: "¡ábreme maldita perra!", entonces yo me sentía protegida por esos 60 días. Entonces, cuando pasaba eso, yo me asomaba por la ventana y yo ya no salía, entonces yo resguardaba a mis niños, me quedaba con ellos en la recámara arriba y ya escuchaba yo que se iba: "¡te vas a arrepentir, estás pendeja!". Y luego empezó a mandarme mensajes, luego que estúpida, fue una guerra de mensajes, era provocación que yo tontamente caía nuevamente: "¡dame dinero!", entonces él se fue sin darme un peso. Entonces yo le decía: "¡dame, dinero para los niños, mira, la escuela" y él me contestaba "¡chíngate, muérete de hambre!, me vas a conocer ahora sí" y entonces "¡okay, va!", entonces se volvió una guerra de mensajes de texto y me empezó amenazar y yo empecé a contestar, eso era un pleito en lo que estábamos con el pleito legal, pleito penal, pleito legal, pleito aquí, pleito allá."

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de violencia familiar, marzo 2021)

---

## Daño psicológico: desde la frustración, hasta la ideación suicida

La violencia es un hecho desestructurante, que trastoca la autoestima y genera heridas emocionales profundas y severas. Quienes la viven, experimentan daños emocionales que van desde estrés post traumático (Lozano, *et. al*, 2017) hasta ideación suicida (Llosa, S. & Canetti Wasser, A. ,2019). Sumado a la experiencia del hecho victimizante, el tránsito por las instituciones, durante el proceso legal, suele generar aún más desgaste emocional, frustración y depresión ya que la violencia institucional es otra forma de violencia que tiene efectos aún más graves en la vida de las personas.

Las mujeres entrevistadas reportan ataques de pánico, de ansiedad, de ira, depresión, ideación suicida, entre los efectos derivados de la violencia que vivieron y, en algunos casos, siguen viviendo. Debido a lo anterior, un acompañamiento psicológico profesional es fundamental para sobrellevar el proceso.

"Iniciar una nueva demanda por alimentos, después de la violencia intrafamiliar y la orden de restricción, fue demasiado. Entonces con esto, yo ya me quedo así, como muy traumada, no comía, no hablaba y no entendía que [era] lo que pasaba [...] y entonces ya hablando con mi papá le dije: "¿qué onda?" y le dije "¡hay que iniciarlo!". Antes de eso tuve algunas sesiones con un coach de vida que me dejó muy mal, me decía que la violencia era algo que yo atraía, casi me hace desistir de mi separación, imagina después de que me quebró un hueso, yo todavía pensaba que era mi culpa. Después, con ayuda de unas amigas, comencé una nueva terapia, sin eso yo creo que hubiera vuelto y quizá ya hasta me hubiera matado."

(Fragmento de entrevista: Mujer en situación de Violencia familiar, abril de 2021)

---

## Impunidad

La impunidad es entendida y vivida por las mujeres como un mensaje social de que lo que les ha violentado es permitido, o que se trata de un asunto sin importancia. El término genera indignación y, para las mujeres entrevistadas, va más allá de solo detener a un culpable. Para algunas, la impunidad existe desde que no se reconoce el hecho, desde que se violenta su

derecho a la verdad, desde que no existe un reconocimiento institucional de la dignidad humana de las víctimas y sus familias.

“Lo más duro del proceso, además de la pérdida, es la impunidad porque yo no pude hacer más nada. A este punto, a mí no me importa si encuentran al tipo, pero que digan algo, o que se vea que se han movido. Yo sé que no es solo el caso de mi cuñada, que hay miles de casos y que son difíciles, pero no veo nada. Hablo y me dicen sí en un mes, y así va pasando el tiempo [...] me da rabia porque sé que todo esto podría haberse resuelto si se hubieran movido a tiempo, él no hubiera huido y podrían haberlo procesado, pero por más que les dije, no me escucharon.”

(Fragmento entrevista: Mujer en situación de violencia feminicida, mayo, 2021)

---

## Desistir del proceso legal

El desistir del proceso legal conlleva para las mujeres entrevistadas una forma de rendirse, sin embargo, todas refieren haberlo pensado más de una vez, incluso estado ausentes un tiempo y luego retomarlo. Al mismo tiempo, se identifican con las voces de otras mujeres al saber que se trata de una situación común. Las mujeres desisten del proceso por el número de obstáculos y cansancio emocional que representa.

“De alguna forma el sistema está hecho para hacerte desistir, a veces es un logro enorme que una mujer tome la decisión de hablar y entablar una denuncia, pero ese no es para nada el final, es apenas el comienzo. Hemos identificado que un acompañamiento es fundamental para el seguimiento, este apoyo permite devolver un poco de dignidad a las mujeres y dar soporte frente a las trabas, porque de verdad que son muchas, desde el maltrato, la revictimización, que se pierdan elementos de la carpeta, que las audiencias se difieran y, a veces, ni siquiera se llegue a imputar a nadie o peor, que se impute y se les escape, porque se tardaron semanas en sacar la orden de aprehensión o ejecutarla.”

(Fragmento de entrevista: acompañante de sociedad civil, junio 2021)

El reconocer esto en las propias víctimas ha generado nuevas capas de análisis a sus vivencias de impunidad e injusticia ya que, pese a que todas se muestran cansadas, agotadas emocionalmente, con efectos post traumáticos y hasta con posible depresión permanente,

logran construir procesos de resiliencia para continuar en búsqueda de la verdad y de la justicia, aún sabiendo que se enfrentan a procesos institucionales revictimizantes y agotadores, o que, si logran alcanzar algo, es porque acudieron a instancias o autoridades de mayor jerarquía para ser medianamente escuchadas y atendidas, aunque también manifiestan, las que lo han realizado, que los avances han sido pocos y muy lentos.

## HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE INSUMOS PARA UN PLAN PRESUPUESTAL PARA LA IGUALDAD Y LA NO VIOLENCIA HACIA MUJERES Y NIÑAS

En la investigación de campo, por un lado, se logró revelar que no se han documentado casos de éxito en la aplicación adecuada en las rutas de atención y el marco jurídico. Desde la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género se contabilizan más de 30 casos de feminicidio en el estado, de los cuales apenas 10, son reconocidos por el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y de los cuales solo 1, tiene sentencia. A pesar del tiempo y del reporte anual de las instituciones respecto al tema, no se tiene claridad sobre el monto invertido y los rubros priorizados para la atención de la violencia contra las mujeres y niñas dentro del estado. Los testimonios recolectados son una pequeña muestra de la complejidad para recibir una atención integral, expedita y orientada a necesidades, perpetuando todas las condiciones que facilitan la impunidad de los casos.

Por otro lado, se documentó el impacto que todo este cúmulo de situaciones tiene en la vida de las mujeres que viven violencia y que buscan justicia siguiendo los mecanismos del Estado. Situaciones que pueden poner en riesgo la vida, la salud física y emocional de ella, de su familia y su red de apoyo, violentando así otros derechos humanos.

Lo anterior muestra la necesidad de un enfoque estructural para el abordaje de políticas públicas donde la perspectiva de género permee en todo el proceso de desarrollo de las mismas (planeación, ejecución y evaluación). La movilización de los recursos públicos para lograr estos objetivos no debe ser la excepción, sin embargo, históricamente se ha considerado que las políticas fiscales que permiten, tanto recaudar como distribuir esos recursos públicos son neutrales al género. Esta aparente neutralidad respecto al género de los presupuestos públicos, mantiene las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres, ya que no se dirigen específicamente a la atención de las brechas de desigualdad de género existentes, como en este caso en el acceso a la justicia, la vida libre de violencia y la igualdad sustantiva (México Evalúa, 2020).

Con la finalidad de complementar la información recolectada mediante el trabajo de campo con una visión más amplia de las condiciones administrativas del Estado para la implementación de presupuestos sensibles al género, se realizó un análisis diagnóstico del presupuesto estatal para la igualdad sustantiva en Quintana Roo.

## DIAGNÓSTICO DEL PRESUPUESTO ESTATAL PARA LA IGUALDAD SUSTANTIVA EN QUINTANA ROO

Durante el último lustro, Quintana Roo ha avanzado hacia la construcción de un presupuesto estatal basado en resultados; es decir, que esté alineado a objetivos específicos basados en un proceso de planeación del desarrollo, que se administre con principios de eficiencia, eficacia y transparencia, y que permita evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos.

En el marco de este avance se insertan los primeros esfuerzos para aproximarse hacia un presupuesto estatal con perspectiva de género. Sin embargo, a partir de las demandas de la sociedad civil, la academia y de distintos movimientos y colectivas feministas, se requiere conocer el estado actual del presupuesto estatal para avanzar hacia una verdadera transversalización de la perspectiva de género en el mismo. Uno de los primeros pasos en línea para lograr dicho objetivo es el desarrollo de una metodología para elaborar el Anexo Transversal de Igualdad Sustantiva para el presupuesto estatal.

---

### SOBRE LOS PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

De forma histórica, las mujeres han enfrentado obstáculos en el ejercicio de sus derechos, debido a la existencia de prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole, basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos, y a prácticas de discriminación basadas en estereotipos de género y violencia.

Por ello, las políticas públicas deben atender el problema de la desigualdad entre mujeres y hombres, cuya evidencia y magnitud puede captarse por medio de distintos indicadores. Así, se suelen utilizar índices de feminidad, que miden la razón en que afecta un problema a las mujeres relativo a los hombres; así como indicadores de brechas de género, que reflejan la diferencia entre mujeres y hombres respecto de las oportunidades de acceso y trato en el uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad. Dichos indicadores permiten comparar de manera cuantitativa la participación de mujeres y hombres en los ámbitos económico, social, político, civil y cultural.

De este modo, cuando hablamos sobre la igualdad de género presuponemos la misma asignación de derechos igualitarios de distribución en la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas, por lo que el Estado debe proveer imparcialidad en la posesión y disfrute de los derechos económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y civiles, así como igual participación en todas las esferas de la vida.

De acuerdo con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la **igualdad de género** es la “situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas oportunidades y trato al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida económica, política, social, civil y cultural”. Asimismo, de acuerdo con la misma ley, la **igualdad sustantiva** es el “acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Para promover la igualdad de género por medio de las políticas públicas, los gobiernos deben considerar al menos la identificación de las desigualdades de origen que existen entre hombres y mujeres para ir hacia la búsqueda de formas, mecanismos y pautas institucionalizadas y compartidas por la población, así como el establecimiento de estrategias para corregir los desequilibrios que se dan entre las personas en razón de su pertenencia a uno u otro sexo en todas las esferas de la vida privada y pública.

Una de las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para promover políticas públicas para la igualdad de género es la movilización de recursos públicos para el adecuado diseño, planeación, ejecución y evaluación de dichas políticas. Sin embargo, históricamente se ha considerado que las políticas fiscales que permiten tanto recaudar como distribuir esos recursos públicos son neutrales al género.

La literatura relacionada demuestra que las políticas fiscales en todos los niveles de gobierno tienen sesgos de género, que sostienen e incluso amplían las brechas de desigualdad de género en nuestras sociedades. Aun cuando los gobiernos no se propongan discriminar, la mayoría de las veces pasa por alto sus propios sesgos porque no se detienen a evaluar la forma en que sus políticas afectan de forma distinta a las mujeres. Es decir, no es que no sean neutrales al género, es que en muchas ocasiones son ignorantes al género.

Así, los presupuestos con perspectiva o sensibles al género no pretenden dividir los presupuestos por género, sino lograr reducir las brechas de desigualdad y que se garanticen los derechos de

mujeres y niñas de manera efectiva. Es una política que busca reorientar la distribución de los recursos públicos, favoreciendo un rol cada vez más central de las mujeres en la toma de decisiones en las esferas pública y privada, además de asegurar una justa distribución de los recursos entre mujeres y hombres.

Esto implica la inclusión de la perspectiva de género en todas las etapas del ciclo presupuestario, tanto del lado de los ingresos como del gasto público; es decir, en la planeación, programación, presupuesto, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del ejercicio de los recursos públicos. Sin embargo, esto requiere de un compromiso político e institucional por construir relaciones de género equitativas y justas.

---

## **ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y ESTATUS DE LOS ANEXOS TRANSVERSALES EN EL PAIS**

El marco normativo se integra por las disposiciones legales que delimitan la actuación de las diferentes instancias encargadas de coordinar y operar la política de igualdad entre mujeres y hombres y la política fiscal en el Estado, así como de los procesos implementados, a fin de atender el problema público de la desigualdad entre las mujeres y hombres para acceder a las mismas oportunidades y al mismo trato en el uso, beneficio y control de bienes, servicios y recursos de la sociedad.

A nivel nacional, desde la Ley de Planeación se establece que ésta debe desarrollarse atendiendo a la transversalidad de la perspectiva de género.

Además, se cuenta con un robusto marco normativo que da cauce a las políticas de igualdad y no violencia, así como a la obligatoriedad de la provisión de recursos para las mismas, tal como se dispone en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que establece que le corresponde a las y los titulares de los gobiernos federal y estatales, conducir la política local en materia de igualdad entre mujeres y hombres e incorporar en los presupuestos de egresos, la asignación de recursos para el cumplimiento de éstas.

Por su parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que les corresponde a las entidades federativas, incluir, instrumentar y articular sus políticas



públicas en concordancia con la política nacional y proveerlas de los recursos presupuestarios, humanos y materiales necesarios.

De vital relevancia en la materia, es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que, tras una reforma en 2012, la igualdad de género se volvió un criterio para la administración de los recursos públicos federales al especificar que el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las clasificaciones administrativa, funcional y programática, económica, geográfica y de género.

Finalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación, desde el ejercicio fiscal 2008, establece la inclusión de los presupuestos etiquetados y para tales fines dispone del Anexo 13 denominado "Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres".

En Quintana Roo, el marco normativo estatal ha sido adecuadamente armonizado, de tal forma que todos los instrumentos en materia de planeación, igualdad y no violencia, así como en materia de presupuesto público, establecen la obligatoriedad de efectuar la planeación y previsión para incorporar en los Presupuestos de Egresos del Estado, la asignación de partidas destinadas al cumplimiento de las políticas de igualdad y no violencia.

De manera específica, la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Quintana Roo establece que el proyecto de presupuesto de egresos deberá contar con una clasificación del gasto por género, como se establece también a nivel federal.

Como ha quedado claramente asentado, hoy en México, integrar la perspectiva de género al proceso de presupuesto es un requisito establecido por mandato de ley, sin embargo, tanto el gobierno federal como los locales aún no han logrado incorporar esta perspectiva, más allá de los presupuestos etiquetados como principal herramienta. Esto implica que se destinen recursos específicos para ciertos temas relacionados con la agenda de igualdad sustantiva, pero que no apuntan hacia la transversalización de esta perspectiva en la política fiscal.

Más allá del gasto etiquetado, la programación, ejecución, vigilancia y fiscalización del presupuesto con perspectiva de género, así como su ejercicio y evaluación dentro de las políticas públicas y la gestión de nuestros gobiernos, deben ser transversales a todos los niveles y órdenes de gobierno, así como a todos los programas y acciones públicas.

El Anexo Transversal de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (hoy Anexo 13) del Presupuesto de Egresos de la Federación muestra los recursos que asigna el gobierno

federal para que ejerzan las dependencias y entidades que tienen a su cargo programas para mujeres y la igualdad de género. Es presupuesto etiquetado, puesto que se asigna a programas o acciones específicas como medidas de carácter temporal –acciones afirmativas–, y una estrategia para asignar recursos a programas estratégicos rumbo a la igualdad de género. Aunque no es todo el presupuesto que se destina para reducir las brechas de género, representa aquél que el gobierno explícitamente dice destinar a tal fin.

Es importante destacar que aun cuando la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tanto el Proyecto de Decreto como el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, establece que los anexos transversales deben contener la metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales, estableciendo con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables, son considerados para la integración de dichos Anexos, la racionalidad detrás de la fijación de los porcentajes o cuotas establecidos, no se presenta en una metodología ni en documento público alguno.

A nivel estatal, los gobiernos muestran avances marginales en la incorporación de la igualdad sustantiva a sus presupuestos. Hasta el ejercicio fiscal 2021, 26 de los 32 gobiernos estatales identifican el monto de dinero público que dicen que se asigna a la igualdad entre mujeres y hombres, aunque solamente 24 gobiernos muestran estas asignaciones en un anexo transversal. El Gráfico 4 resume los hallazgos respecto a los anexos transversales estatales para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los decretos estatales de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2021.

**Gráfico 4. Resumen de anexos transversales estatales para la igualdad sustantiva, 2021**

	El presupuesto cuenta con un anexo transversal	Se etiqueta dinero para la igualdad sustantiva	El decreto tiene un capítulo destinado a la perspectiva de género	El decreto de presupuesto tiene al menos un artículo que norme esta perspectiva
Ags				
BC				
BCS				
PUE				
CAMP				

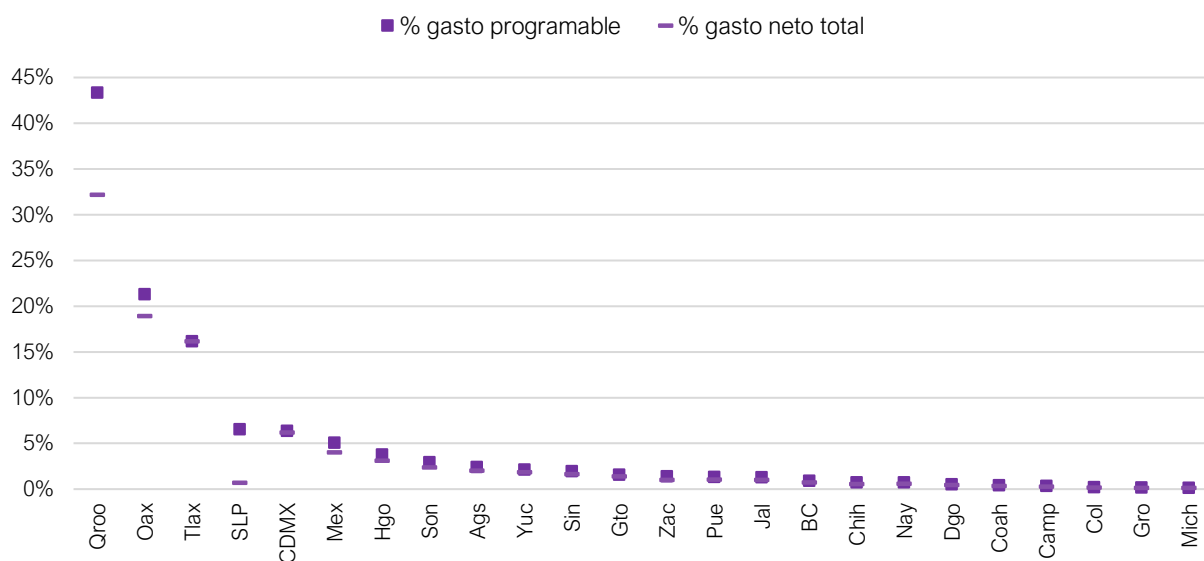
CHIS			
CHIH			
CDMX			
COAH			
COL			
DGO			
GTO			
GRO			
HGO			
JAL			
MEX			
MICH			
MOR			
NAY			
NL			
OAX			
QRO			
QROO			
SLP			
SIN			
SON			
TAB			
TAMPS			
TLAX			
VER			
YUC			
ZAC			

Fuente: elaboración propia con base en los decretos de Presupuestos de Egresos Estatales de cada entidad federativa.

Entre las 24 entidades federativas que etiquetan gasto estatal que dicen que se destina para la igualdad de género, las proporciones respecto al total del gasto programable y del gasto

neto total tienen una alta variación: desde Guerrero que destina 0.13% de su gasto programable para tales fines, a Quintana Roo con un 43.33% en 2021, como se observa en el Gráfico 5. No obstante, estas diferencias no implican necesariamente que un gobierno estatal invierta más en la igualdad de género que otro, sino que a falta de criterios metodológicos claros y armonizados entre las entidades, existen diferencias considerables en las decisiones detrás de la asignación de los recursos y cuáles de estos son etiquetados, específicamente para atender una política de igualdad.

**Gráfico 5 Proporción del gasto etiquetado para la igualdad de género en los estados\* respecto a su gasto programable y gasto neto total, 2021.**



Fuente: elaboración propia con base en los decretos de Presupuestos de Egresos Estatales de cada entidad federativa.

\*Solo se contemplan en la gráfica los Estados con información disponible.

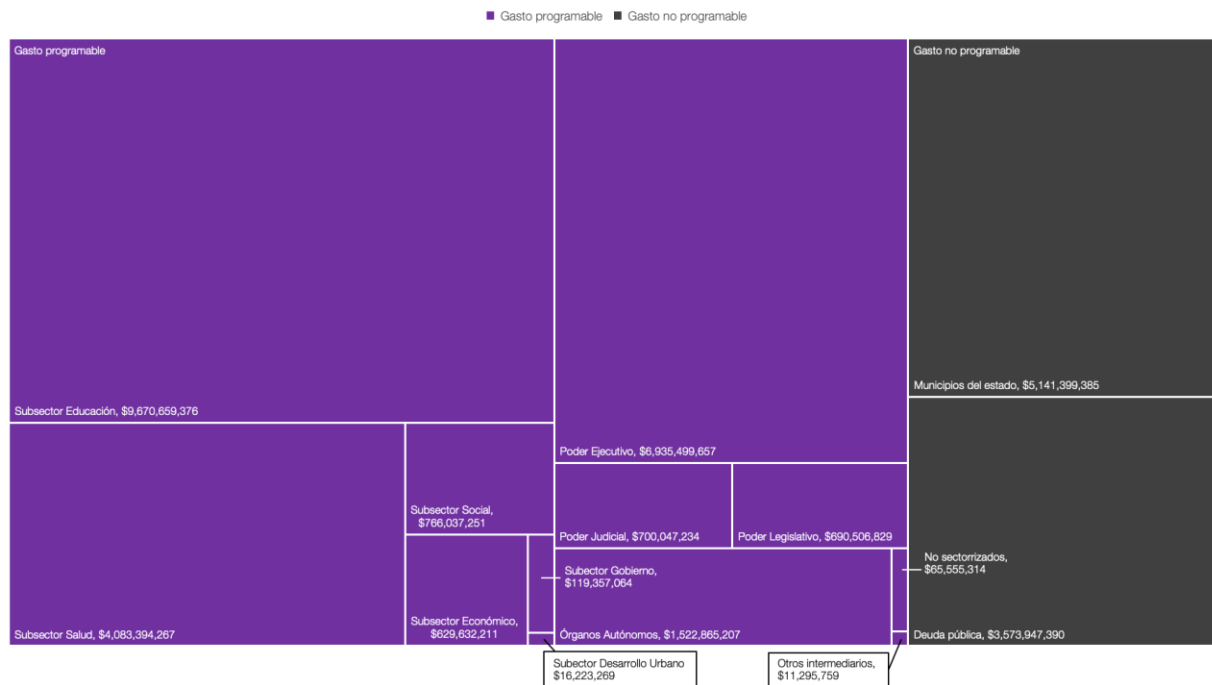
## ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DEL ANEXO TRANSVERSAL DE GÉNERO EN QUINTANA ROO

El Presupuesto de Egresos del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2021 contempla un gasto neto total por \$33,860,864,890, correspondientes al total de los ingresos aprobados en

la Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo para el Ejercicio Fiscal 2021. Este gasto neto total se divide de la siguiente forma:

- Gasto programable: \$25,145,518,115 (74.26%)
- Gasto no programable: \$8,715,346,775 (25.74%)

**Gráfico 6. Gasto neto total aprobado por clasificación administrativa, 2021**



Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos 2021.

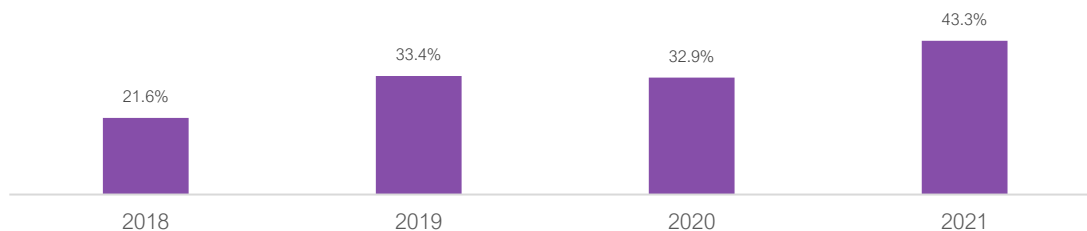
Al analizar el gasto por clasificación administrativa, como se observa en el gráfico anterior, el Subsector Educación de entidades paraestatales –conformado por los servicios educativos del estado, así como por las instituciones educativas– recibe la mayor proporción de recursos: 22 de cada 100 pesos que gastará el gobierno del estado en 2021.

Respecto a otros momentos del gasto, dado que tanto los informes trimestrales como la cuenta pública se presentan en formato pdf. –en parte de su contenido se incluyen páginas que son producto de la digitalización directa de documentos previamente impresos–, esto dificulta

tanto la búsqueda como el manejo y análisis de la información presentada. La información tanto de los informes trimestrales como de la cuenta pública debería presentarse en formatos de datos abiertos, de acuerdo con el marco normativo y a las mejores prácticas actuales como el Estándar Internacional de Datos Presupuestarios Abiertos, promovido por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal, en colaboración con la organización Conocimiento Abierto International y la Iniciativa BOOST del Banco Mundial<sup>1</sup>.

Para entender el actual estado del anexo transversal estatal, es importante conocer la asignación histórica de recursos para identificar tendencias en el presupuesto. Sin embargo, la falta de datos abiertos presupuestarios a nivel estatal previos al Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2021 impide el desarrollo de un análisis histórico a profundidad. El gráfico 7 permite identificar que su proporción, respecto al gasto programable, ha variado considerablemente en los últimos cuatro ejercicios fiscales.

**Gráfico 7. Proporción del gasto programable para el anexo transversal de igualdad de género de Quintana Roo, 2018-2021**



Fuente: elaboración propia con base en los decretos de Presupuestos de Egresos del Estado de Quintana Roo.

Pese a lo anterior, el análisis del presupuesto asignado en el más reciente presupuesto de egresos es útil para dimensionar las actuales asignaciones que se realizan a través del anexo

---

<sup>1</sup> Ver Transparencia Presupuestaria (2019).

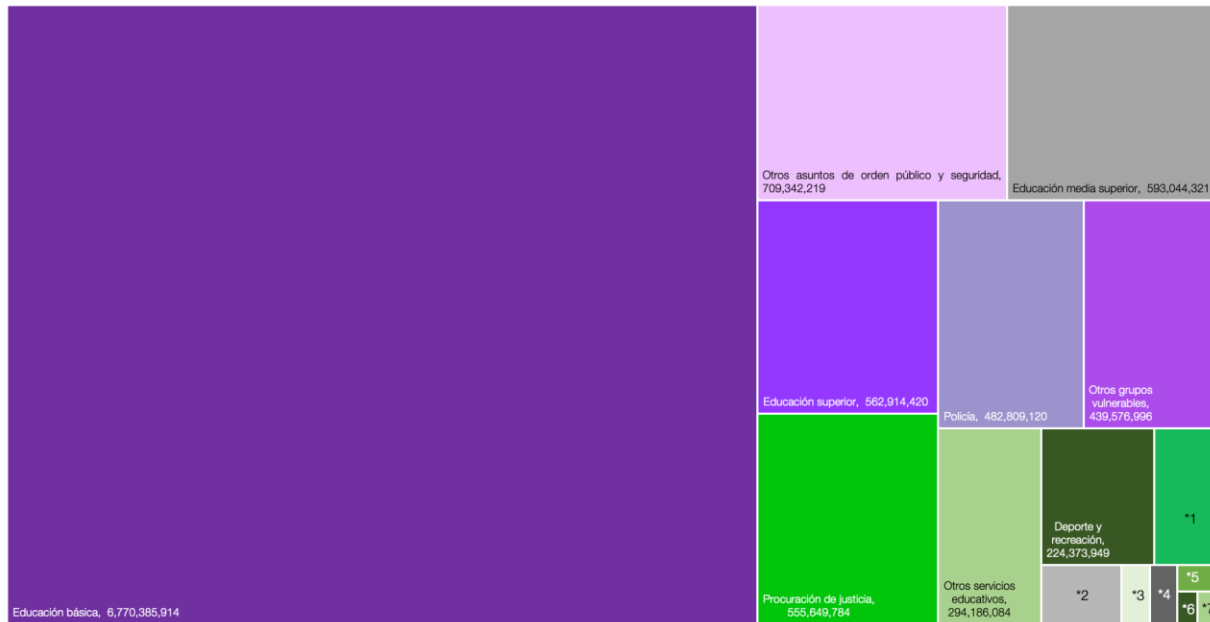
transversal para la igualdad de género. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Estado de Quintana Roo, el anexo transversal estatal para la igualdad de género representa el 43.3% del gasto programable, la proporción más alta entre los gobiernos estatales que cuentan con presupuesto etiquetado para tales fines.

Cuando se analiza la proporción del anexo transversal para igualdad de género respecto a la clasificación administrativa –es decir, qué institución ejerce los recursos– como se muestra en el gráfico 8– se encuentra que 31 de las 95 instituciones del gobierno del estado están incluidas en el anexo. De estas, la paraestatal Servicios Educativos de Quintana Roo representa el 60.7% del presupuesto etiquetado en el anexo transversal para la igualdad de género en el ejercicio 2021. Este presupuesto, a su vez, representa el 96% del presupuesto total asignado de la paraestatal (con o sin perspectiva de género), lo que parece indicar que 96 de cada 100 pesos de dicha institución tienen la perspectiva de género transversalizada.

Algo similar ocurre con el presupuesto de otras instituciones como la Comisión para la Juventud y el Deporte (85%), el Registro Público de la Propiedad (86%) o la Comisión de Búsqueda de Personas (99%), que parecen destinar una enorme proporción de sus recursos disponibles durante el año a la igualdad de género. Lo anterior da cuenta de la falta de criterios claros y compartidos para la asignación adecuada de recursos en el anexo transversal de igualdad de género.

Cuando se analiza el anexo respecto a la clasificación funcional –es decir, para qué sirve el dinero o qué función atiende– se encuentra lo que ilustra el gráfico 9. Como se mostraba previamente, 61% del presupuesto en este anexo se destina a la educación básica, seguido por otros asuntos de orden público y seguridad (6.4%), educación media superior (5.36%) y educación superior (5.1%). Apenas 23 de las 62 funciones del presupuesto se encuentran consideradas dentro del anexo transversal para igualdad de género en 2021.

**Gráfico 8. Presupuesto asignado para igualdad de género en Quintana Roo por función, 2021**



- \*1. Política interior: \$122,907,380
- \*2. Servicios de comunicaciones y medios: \$68,935,598
- \*3. Asuntos económicos y comerciales: \$24,879,768
- \*4. Otros asuntos sociales: \$23,443,727
- \*5. Turismo: \$15,037,885
- \*6. Asuntos laborales: \$9,711,158
- \*7. Función Pública: \$8,688,006

Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos 2021 .

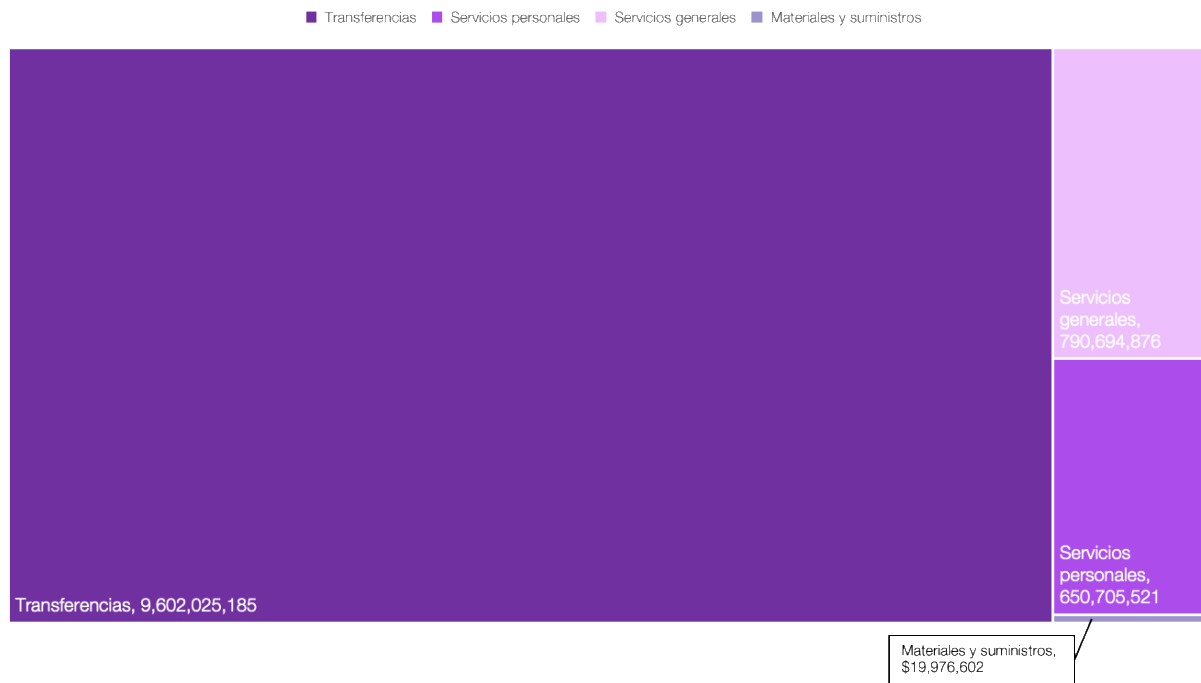
Una vez más, destaca que una proporción importante de los recursos totales asignados para algunas funciones se encuentran contenidos en el anexo. Tomemos el caso de la educación básica, la función con mayor proporción de recursos del anexo transversal: 99 de cada 100 pesos que el gobierno estatal destinará en total a la educación básica están etiquetados como destinados para la igualdad de género. En el caso de la función de Policía, Otros grupos vulnerables, y Acceso a la información pública gubernamental, esto asciende al 100% del presupuesto. Es decir, se indica que todo el presupuesto estatal asignado a dichas funciones está etiquetado para la perspectiva de género. Lo anterior da cuenta una vez más de la falta de criterios para el etiquetado y la asignación de los recursos para la igualdad de género.



Por último, una mirada desde la clasificación económica –es decir, atendiendo a en qué bien o servicio se gasta– da cuenta de las exclusiones en la asignación de recursos para la igualdad de género, como ilustra el gráfico 10. El 86.8% del gasto etiquetado en este anexo se destina a transferencias, subsidios y ayudas, debido sobre todo a la enorme proporción de los recursos que se transfiere a las entidades paraestatales. Por ello, los criterios a desarrollar para la metodología de este anexo deben incluir una revisión a nivel partida específica que permita tener claridad sobre el uso de estos recursos.

Destaca además que, al menos para el año 2021, el anexo no incluye presupuesto alguno para inversión pública ni para bienes muebles, inmuebles e intangibles, a pesar de la enorme relevancia que tienen la infraestructura y la oferta de servicios públicos para la reducción de las brechas de desigualdad de género.

**Gráfico 9. Presupuesto asignado para igualdad de género en Quintana Roo por capítulo, 2021**



Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos 2021.

Respecto a otros momentos del gasto, como el gasto modificado durante el ejercicio fiscal o el gasto pagado, devengado o ejercido, que son fundamentales pues no sólo se debe entender cómo se asignan los recursos sino cómo se modifican y ejercen a lo largo del año fiscal, ni los informes trimestrales ni la cuenta pública cuentan con un resumen de los avances presupuestarios y programáticos en materia de igualdad de género. En el caso de la cuenta pública, solo se incluye un apartado por programa presupuestario que –aunque se intentó estandarizar entre los distintos programas presupuestarios estatales– no contiene información completa y no se incluye en todos los programas.

---

## ELEMENTOS Y CONSIDERACIONES MÍNIMAS PARA EL ANEXO TRANSVERSAL

Para poder hacer efectiva una política de igualdad de género o sustantiva que avance hacia el cierre de brechas de género y la reducción de las violencias hacia las mujeres y niñas, se debe revisar la asignación y el aseguramiento de recursos públicos destinados para dichos fines.

Por ello, a partir de la anterior revisión conceptual, normativa y documental, algunos de los elementos y consideraciones mínimas que deben tomarse en cuenta para la elaboración de la metodología del anexo transversal son:

- Realizar un análisis previo, en un formato multiactor, sobre la suficiencia de los recursos públicos estatales destinados a atender y solucionar problemáticas que afectan directamente a las mujeres, como la salud reproductiva, la desigualdad en la carga del trabajo doméstico y de cuidados, la mortalidad materna, la falta de acceso a recursos económicos para la autonomía, y la erradicación de las violencias, entre otros.
- Desagregar por sexo los datos estadísticos derivados de los programas presupuestarios, así como implementar la clasificación por género del gasto programable, como establece la Ley de Presupuesto y Gasto Público del estado, pero con una metodología con criterios claros para la división del presupuesto entre hombres y mujeres.
- Incorporar criterios de asignación basados en derechos y en desigualdades, lo que permitirá garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, así como la identificación del gasto para el cierre de brechas de género.
- Realizar un proceso de alineación entre el marco de planeación estatal y la programación y presupuestación de recursos, de manera que las asignaciones presupuestarias

contribuyan a alcanzar los objetivos, estrategias y líneas de acción contenidos en los instrumentos estatales de planeación.

- Establecer un cuestionario con lenguaje sencillo, así como herramientas complementarias –como glosarios y lecturas breves– y capacitaciones, que permitan a quienes decidirán sobre la asignación, ejecución y vigilancia de los recursos, contar con una guía mínima para el correcto etiquetado de recursos públicos estatales hacia la igualdad sustantiva.
- Presentar un apartado propio con los avances del gasto del anexo transversal y sus resultados tanto en los informes trimestrales como en la cuenta pública.
- Revisar el alcance e idoneidad de los indicadores que miden el impacto y resultados en el cierre de brechas de género en el estado, de manera que sirvan para contar una línea base adecuada sobre los problemas que afectan de manera específica a las mujeres.
- Revisar de manera periódica –cada tres o cinco años– el alcance, la metodología y el contenido del anexo transversal, de manera que su objetivo se mantenga en el tiempo y pueda adaptarse a los cambios en la sociedad quintanarroense.

A mediano plazo, se debe avanzar hacia la transversalización de la perspectiva de género en todo el presupuesto, de tal manera que se incorpore la perspectiva en todas las etapas del ciclo presupuestario. El gasto etiquetado es solo un primer paso hacia la adecuada transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos. Para ello, se requiere de una labor interinstitucional por medio de un mecanismo que promueva el diálogo dentro y fuera de las instancias gubernamentales.

## CONCLUSIONES

Toda acción del estado debería estar planeada y diseñada desde una lógica de obtención de resultados, con miras a garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.

Las niñas y las mujeres enfrentan condiciones de desigualdad y discriminación estructurales, históricamente construidas que se manifiestan en ámbitos sociales, políticos, económicos, además de su cara más cruel, expresada en la violencia, en todas sus modalidades.

Debido a la gravedad de la violencia feminicida, desde el año 2017, Quintana Roo cuenta con Alerta de Violencia de Género en 5 municipios de la zona norte y, tras más de 4 años de su implementación, sumado a los efectos devastadores del confinamiento y crisis generalizada por la pandemia de COVID 19, las cifras que dan cuenta de su magnitud, han aumentado.

Una agenda amplia para abatir las desigualdades y las violencias requiere de recursos económicos y, justamente, este proyecto se centra en visibilizar la importancia de ejercerlo y evaluar sus efectos de manera adecuada. La relevancia de presupuestar y gastar bien es tal, que puede hacer la diferencia entre el éxito o el fracaso de la implementación de una política pública.

Sin duda, hay fases previas que deben solventarse con cuidado, orden y un conocimiento profundo y especializado de las problemáticas de desigualdad y violencia que viven las mujeres.

La importancia de analizar y vigilar los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que siguen los entes gubernamentales (responsables del presupuesto público) para dar curso a un proyecto de Estado, es uno de los ámbitos de interés en la política anticorrupción de Quintana Roo, justamente por la relevancia de ordenar y abrir a la vigilancia ciudadana los procesos de gestión administrativa que culminan en todo el ejercicio del presupuesto público, en este caso, el presupuesto que Quintana Roo destina para cerrar brechas de desigualdad y prevenir, atender y erradicar la violencia.

¿Cuánto recurso y quién lo ejerce?, ¿para qué?, ¿para quiénes?, ¿por cuánto tiempo? Este tipo de preguntas anteceden al ejercicio del gasto y forman parte de los procesos previos de

planeación y programación (primeras dos etapas del ciclo presupuestal). Estas fases son cruciales porque, como sus nombres lo indican, los **planes y los programas rectores** (en este caso los enfocados en la igualdad y acceso a una vida libre de violencia) marcan los grandes objetivos de un proyecto de Estado y las principales rutas para lograrlo, es decir, si en estos instrumentos no están claramente planteadas las problemáticas y la visión de un gobierno para atenderlas, las fases sucesivas se enfrentarán a un derrotero sin orden, rumbo ni objetivos, donde los recursos serán insuficientes o mal invertidos y con ello, los resultados magros o nulos.

En esta fase deben considerarse las contingencias, situaciones de emergencia o relativamente inesperadas como es el caso de un huracán o sismo (según la ubicación geográfica del territorio), una pandemia o una crisis por incremento de la violencia feminicida. Es decir, cuando sobrevienen situaciones de esta naturaleza los planes y programas rectores deben ajustarse y readaptarse para atender a una nueva lógica de prioridades y con ello, cubrir las problemáticas y sus efectos emergentes.

Posterior a la planeación, donde se vuelcan los ejes de una visión estratégica de Estado, de largo plazo y con visión sistémica (porque se involucran las múltiples áreas del poder ejecutivo), en la fase de elaboración de **programas presupuestarios**, cada ente público con responsabilidades asignadas debe concretar el conjunto de acciones específicas para entregar bienes y servicios que abonen (junto con las demás piezas del sistema) a lograr los objetivos estratégicos o de visión más amplia.

Los bienes y servicios que el Estado produce y entrega a la ciudadanía bajo esquemas de resultados claros y pertinentes cuestan, es decir, requieren de la inversión pública, de allí que, si todos y cada uno de los pasos previos no se realizan con orden y cuidado, el riesgo de no invertir, invertir poco o mal es muy alto, sumado a que tampoco se alcanzarán los objetivos trazados.

No menor importancia reviste las siguientes fases del ciclo presupuestario (aunque quedan fuera de los límites de este proyecto) respecto del adecuado ejercicio de los recursos, la evaluación de los resultados y la fiscalización de los mismos para la rendición de cuentas.

A todo este conjunto de labores le llamamos "poner orden en la casa", porque los recursos son limitados y las necesidades profusas y porque hay todo un marco legal que así lo estipula, es decir, hay una obligación por parte de todo el aparato del Estado.

La política anticorrupción del estado, pone especial atención en la importancia en los procesos de gestión en cada una de las fases del ciclo presupuestario, bajo la premisa de que, si hay ambigüedad y falta de claridad en los procesos sustantivos que involucran el ejercicio de recursos públicos, se facilita la existencia de decisiones discrecionales que se realizan en opacidad, alejadas de la vigilancia ciudadana. La opacidad y discrecionalidad son "factores de riesgo" para el uso indiscriminado e irresponsable de los recursos públicos y es por ello que se requiere establecer procesos justificables y transparentes de gestión en los aspectos fundamentales, como lo son la planeación, integración, el ejercicio y la evaluación presupuestal, todo esto, con perspectiva de género y esto, porque el tamaño del problema lo amerita y porque es obligatorio (por mandato de ley).

Derivado de este proyecto, tras analizar detalladamente la información disponible sobre el presupuesto público de Quintana Roo en los últimos años, fundamentalmente en cuanto a la lógica de distribución, ejercicio y sus resultados, concluimos que no existen criterios claros para definir a quien le corresponde invertir recursos, en qué invertirlos y para qué, esto es, contar con objetivos claros y que puedan evaluarse. Es decir, no existe un plan ni un esquema de prioridades a pesar de que cinco municipios de Quintana Roo tienen Alerta de Violencia de Género. También observamos que la ciudadanía no participa en estas decisiones sobre el monto, el uso, distribución y resultados del ejercicio presupuestal.

Este estado de las cosas se vuelve tierra fértil para la discrecionalidad y el mal uso generalizado de los escasos recursos disponibles frente a una grave crisis de derechos humanos de las mujeres. La carencia de un plan y de un esquema de prioridades se ve reflejada en la operación del ecosistema de instituciones que deberían proteger a las mujeres en situación de violencia y garantizar el acceso de éstas a la justicia.

Por el contrario, durante la investigación de campo pudieron documentarse prácticas y omisiones desde las instituciones que pueden llegar a obstaculizar, limitar, retrasar o evitar el acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia. Estas prácticas y omisiones si bien pueden analizarse como el resultado de un contexto multifactorial, muchas de ellas se encuentran vinculadas a una ineficiente planeación y ejecución de los recursos disponibles para brindar la atención obligada por ley. Mas aún estas representan la puerta a otras violaciones a derechos humanos de las mujeres impactando en su proyecto de vida, integridad física y psicológica.

En este sentido las principales conclusiones son:

- La definición de la corrupción, más allá de prácticas como el soborno y la mordida, es poco entendida tanto por autoridades como por sociedad civil. No obstante, durante la recopilación de testimonios quedó clara la identificación de prácticas y omisiones por parte de la autoridad como un ejercicio de poder para beneficio personal reconocido por las mujeres que lo experimentan.
- En la búsqueda de su derecho al acceso a la justicia las mujeres suelen experimentar numerosas situaciones que pueden identificarse como riesgos de corrupción. Estas situaciones han sido categorizadas como omisiones y prácticas de la autoridad para fines teóricos y didácticos.
- Estas omisiones y prácticas se encuentran modeladas y exacerbadas por estereotipos de género, con un efecto diferenciado en las mujeres. Es decir, si bien algunas de estas omisiones y prácticas documentadas son experimentadas por todas las personas que inician un proceso legal por haber sido víctimas de algún delito, como puede ser la falta de espacios dignos para la atención o dichos para evitar se concrete la denuncia; en el caso de las mujeres, la perspectiva de género nos permite contextualizarlos como lo expuesto en este último caso, por ejemplo, giran en torno a minimizar o justificar el delito mediante estereotipos de género, incluso discriminación.
- La impunidad es uno de los resultados más claros de la corrupción en el acceso a la justicia, sin embargo, no es el único y muchas veces tampoco el más grave, durante el proceso de búsqueda de justicia las mujeres pueden experimentar no solo violencia institucional sino sufrir otras violaciones a sus derechos humanos que afectan severamente su salud, integridad emocional y proyecto de vida. Como la pérdida de redes de apoyo, de empleo, verse en la necesidad de cambiar de residencia, estigma social, ser amenazadas e incluso asesinadas.
- Un reconocimiento explícito y mayor exploración se recomienda para la violencia institucional vivida por mujeres dentro del servicio público. Durante la investigación se identificaron riesgos de corrupción que afectan a las mujeres dentro de las instituciones que violentan sus derechos laborales, disminuyen su desempeño y las hacen más susceptibles a violencias como el hostigamiento sexual, discriminación por género, etc. Sobresale la ausencia de mecanismos eficientes en los órganos internos de control de las instituciones que permitan abordar estos riesgos y mejorar los servicios de atención que por obligación tiene cada institución.
- La capacitación a servidores públicos en materia de derechos humanos y perspectiva de género es una de las estrategias más utilizadas por las instituciones con la finalidad

de mejorar la calidad de la atención. No obstante, en la práctica el presupuesto invertido resulta insuficiente para lograr garantizar una atención digna, lo anterior principalmente porque no se contemplan otras condiciones institucionales involucradas más allá del conocimiento de las y los servidores públicos, tales como síndrome de desgaste por empatía, instalaciones adecuadas, cargas de trabajo e insumos de operación. La atención digna es una obligación del Estado y esta debe lograrse respetando también la integridad física y mental, así como los derechos laborales de las y los servidores públicos.

- En el caso concreto del soborno sobresale su reporte en la integración de carpetas de investigación como la recolección de pruebas, dictámenes médicos, psicológicos, etc.

Lo anterior nos lleva a perfilar la importancia de la incorporación de los presupuestos sensibles al género, adecuados con el marco normativo del presupuesto público estatal designado para la igualdad sustantiva en Quintana Roo. En este sentido, como propuesta de directrices de incidencia política, se contemplan las siguientes recomendaciones para incluir dentro de un plan presupuestal del estado de Quintana Roo que aporte herramientas para analizar, ordenar prioridades, tomar acuerdos básicos e invertir con claridad, apertura e involucramiento ciudadano.



**Orientadas hacia el ordenamiento de las políticas públicas y el establecimiento de lineamientos claros que impacten en todas las etapas del ciclo presupuestal.**

- Para la integración del presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2022 y sucesivos, **poner en marcha la metodología propuesta** para la integración del Anexo Transversal de igualdad sustantiva y no violencia contra las mujeres, tomando en cuenta sus principales directrices en cuanto a la pertinencia de acciones, la proporcionalidad del impacto de éstas (en cierre de brechas y no violencia) y la serie de criterios de inclusión/exclusión para delimitar con precisión, la inversión pública en la materia. Todo lo anterior, considerando la adecuada alineación con el sistema estatal de planeación.
- Desde la presentación del proyecto de presupuesto de egresos, **toda la información, relativa a cada una de las fases del ciclo presupuestal, deberá ser publicada** en formato de datos abiertos que incluyan el monto total del Anexo y monto por ente responsable, monto total por programa presupuestario e indicadores de resultados asociados a cada programa.
- Contemplar e incorporar acciones específicas a lo largo de las 7 etapas del ciclo presupuestal para la transversalización de la perspectiva de género.
- Llevar a cabo la **programación considerando**, en todo momento, su **alineación con los instrumentos estatales de planeación**; específicamente, con el Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) y el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PEPASEV). Esto permitirá identificar los componentes de los programas presupuestarios que ayudan a la implementación y consecución de ambos programas rectores.
- **Incorporación de criterios de exclusión** como primer filtro predeterminado al momento de definir los programas presupuestarios –y sus respectivos componentes–, que podrán ser incluidos en el anexo transversal.
- **Creación de una clasificación del gasto exclusiva de igualdad sustantiva y una vida libre de violencia**, complementaria a la clasificación establecida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Tal como ocurre en el caso de las clasificaciones administrativa, funcional-programática, económica y geográfica, esta clasificación permitiría identificar los componentes de los programas presupuestarios en

función del nivel de influencia de las acciones y los recursos asignados tienen para el logro de los resultados expresados en cierre de brechas y no violencia.

- Para realizar un adecuado **monitoreo del grado de transversalización de la perspectiva de género**, se recomienda el uso de un sistema de indicadores, como obliga el PROIGUALDAD en su línea de acción 1.2: "Generar un sistema de indicadores para resultados que permita la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en el quehacer institucional, incluida la planeación y presupuestario".
- **Capacitación constante a las personas servidoras públicas**, así como de activistas e integrantes de organizaciones de la sociedad civil, considerando mecanismos de retroalimentación que permitan mejorar de manera constante esta metodología, de tal manera que sea de utilidad tanto para el quehacer institucional como para las y los actores relevantes que acompañan el proceso presupuestario desde la sociedad civil, la academia, y el activismo, entre otros.
- **Seguimiento de la vinculación con sociedad civil**, con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas, mediante informes trimestrales y la cuenta pública– en un formato de datos abiertos, acorde con las mejores prácticas internacionales- del presupuesto de egresos del estado (PEE) publicado por SEFIPLAN.

#### **Orientadas a reforzar el conjunto de instituciones de procuración e impartición de justicia para prevenir y atender la ocurrencia de riesgos de corrupción:**

- **Modelos integrales de atención:** Desde un enfoque sistémico y contemplando obligaciones individuales e interinstitucionales, para mejorar la coordinación interinstitucional en respuesta a la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lo anterior vinculado con un intenso programa de difusión y monitoreo del uso de los protocolos de atención a víctimas ya existentes.

Poniendo al centro las necesidades de las mujeres que viven violencia es prioritario promover el derecho de defensa gratuita en todas las jurisdicciones en condiciones de igualdad y con perspectiva de género, a fin de permitir el acceso efectivo a la justicia. Estos modelos se recomiendan también involucren a la sociedad civil organizada que pueda fortalecer el trabajo institucional con el objetivo de lograr el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral del daño de víctimas prevenir toda forma de violencia de género en el Estado de Quintana Roo.

- **Atención digna:** En vinculación con el inciso anterior, inversión en espacios seguros, limpios y adecuados para la atención, contemplando insumos para su operatividad, orden y mantenimiento. Espacios que resguarden la integridad física, privacidad de las mujeres que inician y dan seguimiento a un proceso penal es fundamental para evitar procesos de revictimización. La atención digna también se vincula con adecuados mecanismos de canalización y seguimiento a las mujeres, lo anterior depende de una coordinación interinstitucional eficiente.
- **Inversión pública:** Estimar la inversión pública requerida para la operación eficiente de instituciones con base en estudios de costos. Lo anterior incluyendo a todas las instituciones y necesidades del personal que comprenden para la óptima atención de quienes recurren a ellos y ellas. Tomar como prioritario la inversión pública para la prevención y atención de la violencia de género basada en una estimación pertinente y dentro del ciclo presupuestal.

Se requiere diseñar e implementar un sistema de información que sea alimentado por diferentes instituciones sobre violencia de género, que permita el monitoreo y comprensión de la problemática a corto, largo y mediano plazo.

- **Certificación:** Diseño de programas diferenciados para la certificación de personal que contemple inversión en un modelo evaluador del servicio público, diseño de indicadores, estatutos del proceso de profesionalización desde la selección del personal, capacitación y evaluación.

Lo anterior contemplando capacitación y actualización en materia de derechos humanos con los máximos estándares internacionales y perspectiva de género para los agentes de impartición y procuración de justicia, así como de quienes les auxilien, asesoren y acompañen en el proceso penal.

- **Fortalecimiento de los órganos internos de control:** En materia de cultura organizacional anticorrupción, abordaje de conflictos con perspectiva de género e indicadores de desempeño. Es fundamental mejorar la respuesta de estos órganos y contribuir a la construcción de confianza institucional.

Para lo anterior se propone contemplar el fincado de responsabilidades sobre servidores públicos que violen derechos humanos o que realicen prácticas contrarias a derecho o en detrimento de la dignidad de las víctimas y su acceso a la verdad, a la justicia; así mismo la promoción de buenas prácticas orientadas a la cultura institucional.

## REFERENCIAS

- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (20 de febrero de 2019). Evaluación número 1587-DS "Política Pública de Igualdad de Género". Obtenido de sitio web de ASF: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_1587\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1587_a.pdf).
- Quinn, S. (April, 2009). *Gender budgeting: practical implementation. Handbook*. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, Strasbourg, Council of Europe. Disponible en: <https://rm.coe.int/1680599885>.
- Cuartero, E. (2018). "Desgaste por empatía: cómo ser un profesional del trabajo social y no desfallecer en el intento". Cuaderno de trabajo social N°11. España. Disponible en: <https://repositorio.utem.cl/handle/30081993/1123>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (29 de junio de 2016). "Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales". Obtenido de sitio web del DOF: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5442919&fecha=29/06/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5442919&fecha=29/06/2016).
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). (febrero, 2019). "Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género y Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los Programas Presupuestarios Federales". Obtenido de sitio web de IECM: <https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/06/1.1-Presupuestos-con-perspectiva-de-género-2.pdf>.
- Llosa, S., & Canetti, A (2019). "Depresión e ideación suicida en mujeres víctimas de violencia de pareja". *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 9(1), 178-204. Epub 01 de junio de 2019: <https://dx.doi.org/10.26864/pcs.v9.n1.1>.
- Lozano, J F., et al (2017). "Sintomatología del trastorno de estrés postraumático en una muestra de mujeres víctimas de violencia sexual". *Cuadernos de Medicina Forense*, 23 (3-4), 82-91. Epub 21 de septiembre de 2020. Recuperado el 12 de enero de 2022, de:

[http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1135-76062017000200082&lng=es&tlng=es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-76062017000200082&lng=es&tlng=es).

Nawaz, F., (2009) "State of Research on Gender and Corruption". *U4 Expert Answer*, Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (CMI) and Transparency International.

Pérez Aguilar, M. D., & Garda Salas, R. (2009). "Guía metodológica para desarrollar planeación con perspectiva de género". Instituto de la Mujer del Estado de Campeche. Disponible en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Campeche/camp08.pdf>.

Ferreira, D., *et al* (julio, 2014) "Género y corrupción en América Latina: ¿hay alguna conexión? Documento de Trabajo", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, Centro Regional PNUD-Panamá.

Ramos, Y. (2016), "Corruption and Gender Links, an Approach to the Mexican Case". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen V, número 2, julio-diciembre 2016, 79-106.

Schimmel, B. and Pech, B. (2004). "Corruption and Gender: Approaches and Recommendations for Technical Assistance". Eschborn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany.

Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo (SEFIPLAN) (14 de julio de 2017). "Lineamientos de programación-presupuestación 2018". Obtenido de: [http://www.sefiplan.qroo.gob.mx/sistemas/marco\\_legal/subidos/1525724078\\_2\\_83.pdf](http://www.sefiplan.qroo.gob.mx/sistemas/marco_legal/subidos/1525724078_2_83.pdf).

Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México (SEMUJERES) (2021). Presupuestos con perspectiva de género. Obtenido de sitio web: <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/politicas-de-igualdad/presupuestos-perspectiva-genero>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2021). "Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas 2021". Obtenido de Transparencia Presupuestaria:

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPbR-SED>.

Fondo de Población de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe (UNFPA) (2020). "Inversión en adolescencia y juventud: ¿es una realidad? Gasto público social en adolescencia y juventud en siete países de América Latina y el Caribe". Panamá: UNFPA-LACRO. Disponible en: <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/GPSAJ.pdf>.

Transparency International (2010) "Corruption and Gender in Service Delivery: The Unequal Impacts", TI Working Paper 02/10, Berlin, Transparency International

World Bank (2016), "World Development Indicators", Washington D. C., World Bank Group.

## Guías de entrevistas

Las guías de entrevistas están diseñadas para poder explorar a profundidad cada una de las categorías analíticas, por lo que el orden de las preguntas o incluso la omisión de algunas depende de cada caso.

---

### MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA

---

Categoría analítica	Preguntas/información
¿Quién era/es la víctima?	¿Cómo era la persona? Cuéntame un poco de ella. Relaciones, trabajo, rutinas de vida, proyecto de vida, sueños no cumplidos por su feminicidio. 10 min.
Antecedentes de la agresión	<p><b>Derivado de lo anterior: ¿Había habido otras señales de violencia antes? ¿Manifestó en algún momento tener miedo de algo o alguien?</b></p> <p>¿Nos puede compartir sobre estos antecedentes de violencia previa de los que supo (explorar sobre la relación de la víctima y el agresor, la ocupación (perfil) del agresor, identificar los tipos y grados de violencia que existieron con apoyo del violentómetro)?</p> <p>Frente a estos antecedentes, ¿pudo hacer algo?</p> <p>¿Sabe si hubo una denuncia (o acercamiento a alguna institución para solicitar ayuda) previa de dicha violencia realizada por su familiar asesinada?</p> <p>¿Sabe qué pasó con dicha denuncia, si fue atendida y la autoridad le dio seguimiento?</p> <p>¿Sabe si se giró alguna orden (medida) de protección?</p>

---

---

**Sobre el actuar de las autoridades**

¿Podría contarnos el proceso legal desde la denuncia?

- En el proceso se debe identificar el estatus del caso además de los siguientes datos:

Protocolo de Búsqueda para Personas Desaparecidas (Alba/Amber).

Las autoridades empezaron de inmediato la búsqueda de su familiar.

Tiempo que pasó entre su petición de búsqueda de su familiar a las autoridades y que éstas iniciaron su búsqueda (emitieron alguna ficha con los datos de la mujer desaparecida).

Qué información le solicitaron sobre su familiar, qué preguntas le hicieron sobre su vida, su comportamiento, sus características físicas, sus relaciones, su ocupación, etc.

Tiempo que pasó desde que hizo la denuncia de la desaparición y encontraron el cuerpo.

---

**¿Podría contarnos el proceso legal desde la denuncia?**

- En el proceso se debe identificar el estatus del caso además de los siguientes datos:

¿Quién le explicó sobre el proceso legal que seguía? ¿Qué información le dieron (derechos, etapas, cuando se requiere su presencia)? ¿Cómo se sintió con eso?

Conocimiento de la existencia de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

De qué institución es su asesor/a victimal (ya sea de la Fiscalía o de la CEAV o si tuvo más de uno).

Si hizo el proceso de en el Registro Nacional de Víctimas.

De su asesor victimal, cuántas veces habló con él/ella, cómo le trató, le mantuvo informado del proceso, confiaba en él/ella?

En la investigación:

Qué líneas de investigación se abrieron en el caso de su familiar.

Si fiscal o asesor/a jurídico/a le permitió aportar pruebas o participar en el procedimiento.

---



---

En las audiencias

¿Acudió a las audiencias, entendió lo que ocurrió en las mismas, su asesor/a jurídico/a o fiscal le explicó lo que ocurría o respondía a sus dudas?

¿Cómo se sintió en las audiencias (uso y distribución del espacio, preguntas que le formularon)? ¿Siente que hubo cosas que no pudo expresar en la audiencia? ¿Cuáles? ¿Por qué no pudo hacerlo?

¿Cómo percibió las actitudes y la labor del funcionariado o servidores públicos involucrados?

¿En algún momento recibió algún tipo de amenazas por parte de las autoridades, la familia del agresor, la comunidad o alguien debido a que denunció el feminicidio de su familiar?

¿En algún momento del proceso tuvo contacto con el agresor o su familia?

#### **Sobre las medidas de asistencia:**

##### **Ha recibido apoyo psicológico, apoyo para transporte.**

En el caso de que hubiera víctimas indirectas, menores de edad, ¿qué diligencias tomó la autoridad al respecto? ¿les proporcionó algún tipo de asesoría específica respecto a sus derechos (trámite de guarda y custodia, becas alimenticias, becas escolares, atención psicológica)?

¿El agresor fue detenido? Una vez detenido el agresor, ¿la autoridad le dio alguna recomendación de seguridad y cuál? ¿Las autoridades le mantuvieron informado de manera oportuna sobre los hallazgos y resultados de la investigación y del proceso en general?

(En casos de población indígena) ¿Le brindaron el acceso a intérprete-traductor para explicarle todo el proceso?

¿Tuvo el acompañamiento de alguna organización o colectiva en el proceso de denuncia, o en algún momento del proceso judicial? ¿Cuál? ¿Fue importante para usted dicho acompañamiento, por qué?

##### **¿Qué problemas o dificultades para asistir a todos los trámites administrativos del proceso?**

¿Cómo le hacía para ir a las audiencias (le quedaba lejos), qué implicaciones tenía en su vida cotidiana hacerlo (en cuestión de

---

---

gastos económicos, permisos de trabajo, pérdidas de días laborables, traslados, cuidados de personas menores o mayores a su cargo)?

En caso de haber sentencia

¿Estuvo conforme con la sentencia?

¿En la sentencia se incluyeron medidas de reparación material, de restitución, de satisfacción, de no repetición; cuáles?

¿Alguna de éstas se han hecho efectivas? ¿El asesor/a victimal o alguna de las autoridades le ha dado seguimiento a las mismas?

**¿Cómo se sintió tratada por las propias autoridades cuando solicitó en todo el proceso (con respeto, comprensión, interés, empatía, enojo)?**

---

**Manifestaciones de la corrupción en el proceso**

**Vamos a retomar algunas de las acciones por parte de las autoridades.**

Dentro de todo el tiempo del proceso alguna vez alguien le pidió o insinuó se necesitaba dinero para "Agilizar la investigación" o "Que se resolviera".

Recibió de alguna autoridad o personal institucional amenazas directas o indirectas "Mejor no le ande rascando más"

Sintió le hablaban con morbo o incluso recibió insinuaciones sexuales de alguna forma.

En algún momento del proceso le dieron información equivocada o falsa con la intención de que no siguiera preguntando o no regresara.

---

**Impacto de la corrupción en la vida**

¿Hubo alguna vez en que hubiese pensado en no seguir o en si quiera denunciar?

¿Que lo causó?

---

**Mecanismos de denuncia de corrupción**

¿En algún momento su asesor jurídico o alguna otra persona le habló que las autoridades pueden ser denunciadas por no hacer su trabajo?  
¿Le explicaron cómo era este proceso?

Explicación de quejas a derechos humanos y de quejas en el órgano de control.

¿Considera que esto es útil? ¿Qué de tener esta información antes la hubiera utilizado?

---

---

**Expectativas y agenda de reparación** ¿Siente que se hizo justicia en el caso de su familiar?  
Si no, ¿por qué?, ¿qué hizo o hace falta para que usted sienta que se hizo justicia?

Si usted tuviera la oportunidad de cambiar algo del proceso de investigación, actuación de las autoridades, del juicio y de la sentencia, ¿qué cambiaría?

¿Qué la haría sentir reconfortada, tranquila o que se ha hecho justicia en el caso de su familiar?

¿Le gustaría entrar en contacto con otras mujeres o familias cuyas familiares también fueron asesinadas por razones de género?

---

---

### **MUJERES ACTIVISTAS QUE ACOMPAÑAN A OTRAS MUJERES**

---

**Datos generales** ¿Cuánto tiempo llevas haciendo acompañamiento?

¿Como fue que decidiste comenzar a dar acompañamiento?

---

**Percepción sobre la relación corrupción y género y su impacto en el acceso a la justicia** ¿Qué entiende por corrupción?

¿Considera que la corrupción afecta diferente a mujeres que a hombres con respecto al acceso a la justicia?

¿Por qué?

---

**Prácticas de riesgo corrupción** Dentro de tu experiencia haciendo acompañamientos, ¿cuáles son los principales y las más comunes circunstancias que hacen que las mujeres no accedan a su derecho a la justicia?

---

---

**Mecanismos de denuncia**    ¿Cuándo existen inconsistencias con las autoridades cuales son los pasos o canales que usan para denunciar?

¿Consideras esto sirve de algo?

---

---

## PERSONAL INSTITUCIONAL Y OPERADORES DE JUSTICIA

---

**Datos institucionales**            Puesto.

  Tiempo trabajando en la institución.

  Actividades que realiza dentro de la institución.

---

**Percepción sobre la relación corrupción y género y su impacto en el acceso a la justicia**            ¿Qué entiende por corrupción?

  ¿Considera que la corrupción existe en la institución donde labora?

  ¿De qué forma ésta le afecta en el desempeño de su trabajo?

  ¿Considera que la corrupción afecta de forma diferente a sus compañeros hombres?

  ¿Por qué?

---

**Prácticas de riesgo corrupción**            Dentro de su tiempo en la institución se ¿ha topado de manera personal con alguna de estas situaciones?

  Te pidan más cosas o te hagan dar más vueltas que a tus compañeros hombres.

  Te llamen a ti o a alguna compañera de forma sexista o peyorativa.

---

---

Que algún compañero o superior “insinúen” que el trámite, trabajo, diligencia o cualquier otro aspecto de tu trabajo serían más rápidos o sencillos si por ejemplo salieras con ellos, les aceptaras una charla, un café o les dieras información tuya de alguna forma.

¿Has sido hostigada o acosada sexualmente por otra persona en tu trabajo?

Has visto que se les solicite a las mujeres víctimas de violencia favores sexuales, suministros o cosas para dar seguimiento a su proceso.

¿Has visto que la información de una mujer víctima de violencia sea filtrada a su agresor, a la familia del agresor o a los medios de comunicación?

---

**Mecanismos de denuncia** ¿Alguna vez has denunciado o pensado denunciar a superiores o al órgano de control? ¿Conoces a alguna mujer que lo haya hecho? ¿Qué crees que sucedería de que alguien denunciara?

---

## CONSENTIMIENTO INFORMADO ORAL

Por medio del presente escrito, autorizo a la Asociación Civil Observatorio de la Gobernanza para la Cooperación y el desarrollo (Gobernanza MX), para la utilización de mi testimonio como víctima violencia para fines de investigación del proyecto "RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL ACCESO A LA JUSTICIA DE MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL Y DE GÉNERO EN LOS MUNICIPIOS DE BENITO JUARÉZ Y SOLIDARIDAD", que tiene como objetivo identifica los riesgos de corrupción que viven las mujeres víctimas de violencia sexual y feminicida en los municipios de Solidaridad y Benito Juárez.

Manifiesto que se me hizo saber que mi nombre permanecerá confidencial, que la entrevista será grabada y que la información obtenida durante el proceso está sujeta a su uso de manera profesional para los fines de documentación del proyecto, que no será compartida con personas ajenas al estudio ni utilizada para propósitos diferentes a los que establece el objetivo de investigación.

De igual manera, es mi deseo establecer que esta autorización es voluntaria y gratuita, y que, de acuerdo a lo señalado en la Ley Federal del Derecho de Autor, la asociación cuenta con mi autorización para su uso.

Nombre: \_\_\_\_\_ Edad: \_\_\_\_\_