

Acción pública en la atención a la violencia sexual y de género

Adriana Núñez Sánchez

El Colegio de la Frontera Norte

ORCID 0009-0002-8505-822X

LA VIOLENCIA SEXUAL CONTRA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (NNA) es un grave problema mundial. Pese a las creencias generalizadas, la violencia sexual es un problema público reconocido por diversos organismos internacionales, entre ellos, la 49ª Asamblea Mundial de la Salud celebrada en Ginebra, Suiza en 1996. Según UNICEF, en 2013, alrededor de 120 millones de niñas han sido víctimas de relaciones sexuales forzadas y otras agresiones sexuales en algún momento de sus vidas. En México, el INEGI en 2022 declara que aproximadamente 6.4 millones de mujeres de 15 años y más (12.6 % de la población) vivieron alguna experiencia de abuso sexual durante su infancia. De acuerdo con las cifras 2023 del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, el Estado de Chihuahua ocupa el segundo lugar de mayor incidencia a nivel nacional.

Más allá de las afectaciones de salud física, mental y emocional de quien experimenta actos de violencia sexual, las repercusiones sociales son amplias. El consumo de drogas, la deserción escolar, las conductas de riesgo entre adolescentes y jóvenes, el matrimonio infantil entre otras, se asocian a esta problemática. Diversos movimientos sociales a lo largo de la historia han tratado de visibilizar estos efectos, con particular énfasis y trascendencia se encuentra el movimiento feminista, que a partir de la categoría analítica del género visibilizó las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres, identificando la violencia sexual como un problema que afecta a lo que se considera “femenino”, paradigma que nos permite entender la correlación entre la violencia contra las mujeres adultas y contra NNA en el espacio privado, específicamente en los lugares designados a los cuidados: las familias y los entornos comunitarios como son las escuelas y los espacios de convivencia social.



En Chihuahua, el marco legal mínimo con el que se intenta dar respuesta a este desafío se encuentra en el *Código Estatal de Procedimientos Penales*, en la *Ley Estatal de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia* y la *Ley Estatal de Derechos de NNA*. Elementos jurídico-administrativos que tienen dentro de sus atribuciones dar respuesta mediante instrumentos de política pública a la grave crisis de violencia de género y contra NNA, de ellos se desprende la Fiscalía Especializada en Atención a las Mujeres Víctimas de Delito por Razones de Género y la Familia (FEM), el Instituto Estatal y Municipal de las Mujeres (IMM) y el Sistema Estatal y Municipal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) ambas entidades con presupuesto y facultades establecidas en la normatividad vigente.

En el caso puntual para la atención a esta problemática, el gobierno estatal, por medio del SIPINNA, ha desarrollado el *Protocolo de coordinación interinstitucional para la detección, atención e investigación de actos que impliquen vulneración o restricción de derechos de niñas, niños y adolescentes para el estado de Chihuahua* (en adelante Protocolo de coordinación) que busca “orientar la actuación de autoridades y organizaciones de la sociedad civil que tengan contacto con NNA”. Si bien aún en el país no se cuenta con una política pública específica para la atención a la violencia

sexual contra NNA, se ha optado por generar instrumentos definidos como un dispositivo técnico y social, que organiza las relaciones sociales específicas entre el Estado y los destinatarios de la política, según representaciones y significados de valores.¹

Con este instrumento se busca coordinar las acciones de primer contacto de la administración pública estatal para la atención y derivación de casos a los servicios de salud, el sistema de justicia y a las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC). Sus acciones van enfocadas a la “protección” inmediata al ser detectado un caso, mediante dar parte a las autoridades del sistema de justicia, obligación del funcionariado público normada por la Ley de Derechos de NNA estatal, quien tiene la facultad de brindar protección especial y restitución de derechos en coordinación con todas las instancias gubernamentales competentes.

Por otro lado, por parte de las OSC, el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) forma parte del ecosistema de organizaciones que abordan la violencia sexual NNA en la zona norte, específicamente en Ciudad Juárez. Cabe recordar que el Fideicomiso nace a partir de los problemas graves de inseguridad de 2008 que se viven en la localidad como iniciativa público-privada del empresariado y el gobierno del Estado con la finalidad de financiar programas de atención a las

¹ Pierre Lascaumes & Patrick Le Gales. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance*, vol. 20, no. 1, 2007, pp. 1-21.



comunidades y acompañamiento técnico al gobierno para tratar de mitigar la impunidad.

En ese sentido, FICOSEC ha empleado diferentes estrategias para abordar temas relacionadas con la seguridad ciudadana, incluida la de violencia de género. Al respecto, en los últimos años ha desarrollado el proyecto *Estrategia de Prevención de la Violencia Familiar: Entrelazando redes para vivir una vida libre de violencia* (en adelante la Estrategia) en alianzas con la Fundación Paso del Norte para la Salud y Bienestar y el IMM, que tiene como objetivo fortalecer y generar una red entre las organizaciones de la sociedad civil en el suroriente de la ciudad a través del apoyo económico, capacitación, asistencia y acompañamiento técnico en los ejes de prevención, atención y acceso a la justicia, empoderamiento y emprendimiento de mujeres y NNA víctimas de violencia.

El primer periodo del proyecto que se realizó en 2019- 2020, con la iniciativa de ampliar la oferta de servicios de atención y respuesta a las violencias con el objetivo de fortalecer factores de protección y las acciones conjuntas gobierno/OSC locales. En un segundo momento, 2023-2024, se procuró el seguimiento de los resultados de la primera intervención; entre los hallazgos más importantes destacan la prevalencia de altos índices de violencia sexual cometida contra NNA.² En

este sentido, estas prácticas parecen ser parte de una acción pública entendida como “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlo”.³ De manera concreta, busca incidir en un problema puntual que afecta la comunidad, generando estrategias de solución, incluyendo diferentes actores. En este ejemplo en particular se puede apreciar la inclusión del empresariado chihuahuense, las OSC y las personas beneficiarias y, en mayor o menor medida, lo veremos más adelante, las instancias de gobierno.

Tanto la estrategia de atención como el protocolo de coordinación buscan incidir en las acciones de primer contacto, las consecuencias y efectos de la violencia familiar y sexual que se encuentran normadas y tipificadas; sin embargo, ambas iniciativas presentan desafíos considerables. En el caso de FICOSEC, se observan dificultades para definir de manera consensada la problemática a atender, la pluralidad de visiones, así como las diferentes alternativas de abordaje dificultan generar acciones conjuntas, a su vez, a poca o nula participación del sistema de justicia en los procesos, en este caso por mandato de la Subprocuraduría de Protección de NNA encargada de la representación, investigación y restitución de derechos, así como del sistema de



² “Impulsa FICOSEC acciones que contribuyen a la eliminación de la violencia contra las mujeres”, 25 de noviembre de 2023, en <https://ficosec.org/impulsa-ficosec-acciones-que-contribuyen-a-la-eliminacion-de-la-violencia-contra-las-mujeres/>

³ Jean-Claude Thoenig, “Política pública y acción pública”, *Gestión y política pública*, vol. 6, núm. 1, 1997, p. 28.

salud, elemento crucial para llevar a cabo acciones de prevención de enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados previstos en la Norma Oficial Mexicana 046.

Por otro lado, el protocolo de coordinación estatal ha tenido diferentes dificultades en su implementación, entre ellos, la falta de mecanismo de seguimiento a los casos más allá del sistema penal con espacios especializados en psicología en atención a la infancia en temas de violencia extrema, como es el caso de la sexual, seguimiento de las rutas de atención más allá del sistema penal, pues el mecanismo se agota al levantar una denuncia en el sistema de justicia. Sin

embargo, como se ha estudiado ampliamente, las consecuencias de este tipo de violencia son inminentemente psicológicas, por lo que es de vital importancia dar alternativas a las NNA de atención en contextos como el que se vive en México, con altos índices de impunidad. Por otro lado, las acciones para evitar la duplicidad de esfuerzos entre las instancias de gobiernos y OSC, en un problema poco abordado; se han localizado al menos tres protocolos parecidos al publicado por el gobierno del estado, uno de ellos utilizado por el sistema educativo y algunos otros por OSC, lo que puede generar confusión y limitar su eficacia.



Mariana Maese, *Registro de performance. Esquivar la inmundicia 1*, 2015.

