

# Estrategias de respuesta para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres en Baja California, a ocho meses del confinamiento por COVID-19

---

Response Strategies for Attention and Prevention of Violence Against Women in Baja California After Eight Months of the COVID-19 Confinement

*Mariana González-Piña*

*Anel Esmeralda Ortiz Alavez*

*Erika Nayeli Clairgue Caizero*

Universidad Iberoamericana Tijuana

## Resumen

En este artículo se analizan las transformaciones y adaptaciones que atravesaron dependencias gubernamentales y organismos de la sociedad civil que tienen como objeto atender y prevenir la violencia de género contra las mujeres del noroeste de México, durante los primeros ocho meses de la pandemia por COVID-19. El confinamiento generado por la pandemia impactó en el aumento de la violencia en contra de las mujeres y limitó el acceso de éstas a los servicios públicos para su atención (CIM, 2020). Utilizamos una metodología cualitativa a través de un grupo focal mediante

## Abstract

This article analyzes the transformations and adaptations that government agencies and civil society organizations in charge of prevention and attention of violence against women in northwestern Mexico went through, during the first eight months of the COVID-19 pandemic. The confinement generated by the pandemic impacted the increase in violence against women and limited their access to public services for their care (CIM, 2020). We used a qualitative methodology through a focus group by a video calling platform with five women repre-

una plataforma de videollamadas con cinco mujeres representantes de organizaciones a cargo de la atención y prevención de la violencia de género del estado de Baja California. Exploramos las estrategias empleadas antes y durante la pandemia, así como las perspectivas de post pandemia. Los resultados muestran que las dependencias gubernamentales mantuvieron algunos de sus servicios al pasarlos a la virtualidad, pero disminuyeron su capacidad de atención; las organizaciones de la sociedad civil excedieron sus capacidades, sobre todo en el área de canalización jurídica. Nuestro análisis sugiere que para mantener en funcionamiento la prevención y atención de la violencia se requiere de una rápida adaptación y flexibilidad de las normativas, apoyado más del capital social y voluntades que de planeación pública. El camino para erradicar la violencia contra las mujeres aún es largo y las experiencias de las mujeres a cargo de implementar estrategias durante esta crisis sanitaria será crucial para una nueva etapa postpandemia.

### *Palabras clave*

Violencia contra las mujeres, organismos de la sociedad civil, dependencias gubernamentales, COVID-19, violencia de género.

senting organizations in charge of the attention and prevention of gender violence in the state of Baja California. We explored the strategies employed before and during the pandemic, as well as the post-pandemic outlook. The results showed that government agencies maintained some of their services by moving them to virtuality but decreased their service capacity; civil society organizations exceeded their capacities, especially in the field of legal advice. Our analysis suggests that in order to keep violence prevention and care in operation, a rapid adaptation and flexibility of regulations is required, supported more by social capital and will than by public planning. The road to eradicating violence against women is still long and the experiences of women in charge of implementing strategies during this health crisis will be crucial for a new post-pandemic stage.

### *Keywords*

Violence against women, civil society organizations, government agencies, COVID-19, gender violence.

## Introducción

Este artículo forma parte del estudio “Efectos psicosociales del confinamiento por COVID-19: prevención de problemas de salud mental y violencia de género en la frontera norte de México”<sup>1</sup> mismo que incluyó, dentro de una metodología mixta, el análisis de un grupo focal sobre estrategias y experiencias de atención y prevención de la violencia de género durante los primeros ocho meses de la pandemia. El grupo focal, cuyo análisis se presenta en este texto, se realizó con dependencias gubernamentales y Organismos de la Sociedad Civil (OSC) de la región de la frontera noroeste de México.<sup>2</sup> El propósito de este artículo es ilustrar la manera en que la normatividad y las capacidades institucionales sufrieron adaptaciones, limitaciones y transformaciones a partir de la pandemia por COVID-19.

A continuación, presentaremos una contextualización de la violencia contra las mujeres en México, y específicamente en Baja California, durante la pandemia. Luego analizaremos algunas capacidades institucionales a través de observar la normatividad en materia de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, contrastándola con la respuesta de las dependencias públicas ante la emergencia sanitaria. Finalmente, analizaremos la experiencia y estrategias de atención de organismos de la sociedad civil.

## Los programas de atención a la violencia contra las mujeres previos a la pandemia

Los primeros estudios sobre violencia de género en México y Brasil se realizaron por mujeres que se organizaron para tomar por su cuenta la atención de mujeres víctimas de violencia de género; crearon centros de

---

<sup>1</sup> Proyecto financiado por la Dirección de Investigación y posgrado de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México-Tijuana a través de la convocatoria Ibero Frente al COVID-19.

<sup>2</sup> Agradecemos a las participantes en el grupo focal por compartir sus experiencias con nosotros, a Rubí Vázquez Meneses por su colaboración en la organización del grupo focal y parte de la transcripción, al Laboratorio de Interacción Humana de la Frontera por el trabajo en el diseño e implementación del proyecto de investigación y a la Dirección de Investigación y posgrado de la Universidad Iberoamericana-CDMX-Tijuana por el financiamiento otorgado.

atención principalmente psicológica y de asesoría legal en los que recopilaron información para evidenciar la importancia social y política de la problemática, a su vez se hicieron las primeras sistematizaciones de procesos de atención (Bedregal, 1991b; Mogrovejo, 1989, en Castro y Riquer, 2003). Para mediados de los noventa del siglo XX, el tema de la violencia contra las mujeres no solamente había sido documentado, sino que la temática fue llevada a organismos internacionales, lo que permitió que se institucionalizaran algunas propuestas feministas. Además, surgió un interés en el medio académico y comenzó a visibilizarse el problema de la violencia contra las mujeres en los hogares.

Durante varias décadas la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU impulsó diversas acciones para visibilizar y posicionar los derechos de las mujeres dentro de la agenda internacional (ONU Mujeres, s.f.). En 1972, dicha comisión recomendó que 1975 fuera declarado como Año Internacional de la Mujer, donde además se celebró en la Ciudad de México la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer; a lo anterior siguió el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (ONU Mujeres, s.f.).

Desde entonces México ha adoptado todas las convenciones internacionales en pro de la igualdad de derechos y la no violencia contra las mujeres, entre ellas se destacan: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés),<sup>3</sup> la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”,<sup>4</sup> y la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Lo anterior contribuyó, de acuerdo con López y Maier (2014), a la cristalización de una paulatina, pero progresiva maquinaria institucional a nivel nacional dedicada a impulsar la igualdad.

En el contexto nacional y con el objetivo de dar seguimiento a los compromisos adquiridos en materia de promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres, se creó en el 2001 el Instituto Nacional de

3 Adoptada por la ONU en 1979 y ratificada por México el 23 de marzo de 1981 (ONU, s.f.).

4 Adoptada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1994 y ratificada por México el 12 de noviembre de 1998 (OEA, s.f.).

la Mujer (INMUJER) y la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, en 2006. Sin embargo, las políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres surgen en el año 2007 con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia (LGAMVLV). También destaca la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, realizada en 2011, que supuso un avance en la exigibilidad de los derechos contenidos en tratados internacionales al incorporarlos como derechos constitucionales.

La convención de Belem do Pará establece que las estrategias para erradicar la violencia contra las mujeres deben articularse en tres sentidos: prevención, atención y sanción. Alineado a las estrategias de la convención, México incluyó en la LGAMVLV las modalidades de violencia y sus modelos de atención, prevención y sanción de la violencia, haciendo énfasis del ámbito familiar en el artículo 8. La prevención es definida como:

[...] cualquier actividad que tenga como objetivo principal eliminar las condiciones sistémicas que propician la violencia contra las mujeres y las niñas. Esto incluye abordar los factores de riesgo y protección que han sido identificados a través de datos empíricos sobre las víctimas y los agresores, así como las causas subyacentes de la violencia contra las mujeres y las niñas que se relacionan con la discriminación sufrida por mujeres y niñas en sistemas patriarcales. (Vann 2004 en ONU MUJERES, 2013: 8)

Para fines de la política nacional, y con base en lo establecido en el artículo 11 del reglamento de la LGAMVLV, los modelos de prevención se ejecutarán en tres niveles (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014):

- a. Nivel primario, consiste en evitar la violencia contra las mujeres: legislación, políticas públicas, pláticas, talleres que tengan como objetivo cambiar la cultura y naturalización de la violencia.
- b. Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la violencia contra las mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores: como respuestas inmediatas para mitigar sus consecuencias a corto plazo; en ese sentido, la prevención se relaciona con los modelos de atención,

ya sea psicológica, legal o de asistencia social<sup>5</sup> y la atención pre-hospitalaria.

- c. Nivel terciario, consiste en brindar atención y apoyo a largo plazo a las víctimas, a fin de prevenirlas de nuevos actos de violencia: incluyen las acciones para hacer frente a las consecuencias duraderas de la violencia y abordar las acciones de tratamiento de los agresores; son las medidas para preservar la vida de las mujeres, sus hijos e hijas que viven violencia extrema, lo que implica que están en un riesgo inminente de perder la vida; incluye los denominados refugios, que generalmente son administrados por organizaciones de la sociedad civil, aunque también participan algunas instituciones de gobierno.

A pesar de la implementación de los esfuerzos legales e institucionales previamente mencionados, durante el período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa se detonó una creciente ola de violencia en México debido a la llamada guerra contra el narco, misma que vino a agravar el problema existente de violencia contra las mujeres. En el 2007 los homicidios de mujeres y feminicidios se incrementaron notablemente, perdiéndose el avance que se había logrado previamente (ONU Mujeres, 2020).

Con base en la Encuesta de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2016, sabemos que en México 66 de cada 100 mujeres mayores de 15 años han experimentado alguna forma de violencia a lo largo de su vida.<sup>6</sup> A nivel nacional, los tipos de violencia más recurrentes son la violencia emocional en 49% y la violencia sexual 41%, seguidas de la violencia física 34% y violencia económica/patrimonial o discriminación en el trabajo 29%. Los agresores a nivel nacional son diversos, el 55% de mujeres mayores de 15 años han sido agredidas por una persona diferente a su pareja, y 44% ha sufrido una agresión por parte de su pareja actual (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2016).

<sup>5</sup> Los servicios de atención más recomendados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (Ruiz, 2008).

<sup>6</sup> La cifra para el estado de Baja California coincide con el promedio nacional.

Las defunciones femeninas con presunción de homicidio (DFPH) se han mantenido al alza en México desde 1990, exceptuando el período comprendido entre 2013 y 2015, y llegando a registrarse sus cifras más elevadas durante 2018 y 2019 –con 3,752 y 3,750 DFPH respectivamente– (ONU Mujeres, 2020). Sin embargo, la asociación EJM, reportó un incremento del 2 % a nivel nacional en los homicidios de mujeres durante abril de 2020 (EJM, 2020). Respecto a las cifras locales de DFPH, Baja California figuró en 2019 como una de las tres entidades en donde se asesinan más mujeres, con una tasa de 13.6 por cada cien mil mujeres (244 defunciones), solo después de Colima y Chihuahua (ONU Mujeres, 2020). Si nos situamos en el nivel municipal, ONU Mujeres (2020) reporta que durante 2018 y 2019 Tijuana –junto con Ciudad Juárez y Acapulco– ocupó uno de los tres primeros lugares con mayor número de DFPH. La misma fuente resalta la gravedad de la situación en Tijuana, ya que en 2019 se colocó en el primer lugar con 203 defunciones, lo que equivale a 4 veces el promedio nacional.

El hogar ha sido uno de los lugares más inseguros para algunas mujeres. Según los datos de la ONU para el 2019 el 29% de los homicidios dolosos de mujeres fueron en el hogar (ONU Mujeres, 2020).

Los estudios sobre violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico han mostrado que algunos incidentes violentos se producen cuando existen cambios en los roles de las familias (Arnosó *et al.*, 2012). Los cambios pueden ser a partir del área económica. Así, por ejemplo, el hecho de que la mujer gane un poco más que el hombre, pone en cuestionamiento el papel de proveedor de éstos (Fernández, *et al.*, 1999); o bien la participación de sus compañeras sentimentales en el mercado laboral, o el inicio de actividades fuera del hogar, puede hacerles dudar de la fidelidad de ellas (Hernández, 2013) y generar una crisis de masculinidad. Estos cambios en las relaciones de género en la estructura de los grupos familiares pueden detonar situaciones de violencia de pareja (Torres, 2005 en Ortiz, 2016).

## Capacidades institucionales en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en México

Ante el contexto de violencia de género hacia las mujeres a nivel nacional y estatal, se esperaría una serie de estrategias y recursos necesarios para su erradicación. Así, en apego a las normativas, acuerdos internacionales y cambios logrados en la Constitución, se involucran para su operación una serie de capacidades institucionales. Sin ánimo de exhaustividad mencionaremos algunos aspectos teóricos vinculados con el concepto de capacidad institucional, así como algunas de las limitaciones que de manera general han destacado en los programas para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres a nivel nacional.

El concepto de capacidad institucional ha ido evolucionando con el tiempo, pasando de concepciones más limitadas, donde la atención se centraba exclusivamente en las instituciones responsables de las políticas públicas y sus aspectos técnico-administrativos, a nociones más amplias que reconocen que la eficacia de dichas políticas también está determinada por las relaciones que las instituciones puedan entablar con otras dependencias y la sociedad misma (Rosas, 2019).

De acuerdo con Rosas (2019), el concepto contempla dos componentes: la capacidad administrativa y la capacidad política. La primera se refiere a las habilidades tanto burocráticas como técnicas de las instituciones estatales para llevar a cabo sus objetivos oficiales (Rosas, 2015a en Rosas 2019) y comprende los niveles micro (recursos humanos) y meso (organización), de los que derivan los siguientes factores: recursos humanos (nivel micro), así como reconocimiento público y prioritario, autoridad, cooperación, coordinación y recursos económicos (nivel meso). Dentro de la capacidad política, que se relaciona con las interacciones que establecen los actores estatales con otros actores sociales y del mismo ámbito del gobierno como partidos políticos, asociaciones civiles, grupos de interés, entre otros, la autora contempla el nivel macro (contexto institucional) y deriva el factor de participación política.

Así, señala Rosas (2019), las relaciones que se dan entre los factores institucionales de los distintos niveles pueden originar interacciones que



reflejan la presencia de ciertas capacidades institucionales, o bien pueden generar déficits en las mismas.

Dichas capacidades, en el sentido de interacción con los actores tanto estatales como sociales, se influyen de alguna manera por el capital social. De acuerdo con Vázquez-González (2018) el concepto de capital social se retomó de la teoría de redes en la que se señala que éstas importan, y retoma la frase de Narayan y Woolcock (2000:1 en Vázquez-González, 2018) quienes afirman que “no es lo que sabes o conoces sino a quién conoces”. Concepto que se podría asociar en el entendido que las redes sociales proveen de los recursos que pueden emplearse para el cumplimiento de los propósitos de las instituciones y asociaciones.

En México, a pesar de las estrategias implementadas, se han identificado limitaciones significativas en las acciones del Estado en materia de transversalización de la perspectiva de género y de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Por un lado, se encuentran aquellas relacionadas con el planteamiento de los problemas en la política pública y los discursos en torno a los cuales ésta se ha ido articulando (López y Maier, 2014). Este tipo de limitaciones pueden enmarcarse en lo que Virginia Guzmán (2001) considera como restricciones de carácter simbólico, ya que las políticas públicas son también resultado de órdenes interpretativos y formas específicas de concebir la realidad.

Por otro lado, se encuentran las limitaciones relacionadas con las capacidades institucionales reales de los gobiernos, mismas que según Rosas (2019) están directamente relacionadas con la eficacia o ineficacia de las decisiones gubernamentales. Éstas también pueden clasificarse como restricciones de tipo político, que de acuerdo con Guzmán (2001) implican las decisiones de política pública que adoptan los actores de la administración pública, y que involucran también los vínculos que establecen con otros actores sociales, privados, gremiales y políticos.

Las capacidades institucionales las encontramos en la LGAMVLV. En esta ley se establece la obligatoriedad del Gobierno Federal para realizar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; este programa establece las directrices y objetivos para promover en todo el territorio nacional el derecho de

las mujeres a una vida libre de violencia. El programa lo realizan actores que pertenecen al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, integrado por un representante de cada secretaría y la representante de los mecanismos de adelanto para las mujeres de las 32 entidades federativas (CONAVIM, 2018).

La Coordinación del Sistema Nacional se suma a las restricciones políticas del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género operado por el INMUJERES, que es una de las estrategias principales para la capacitación y sensibilización a los tomadores de decisiones. Esta estrategia ha tenido críticas porque se ha demostrado que participa personal que no toma decisiones (Zaremborg, 2013), por lo que resulta un programa ineficiente y que no llama la atención de quienes podrían encargarse de realizar políticas públicas y de asignar presupuestos para la ejecución de éstas.

Guerrero *et al.* (2020) identifican dos principales factores que intervienen en el fracaso de los programas estatales orientados a combatir la violencia e inseguridad de las mujeres. El primero tiene que ver con el hecho de que los presupuestos asignados a los programas no dependen del nivel de violencia presente en cada entidad federativa, de manera que no se adecuan a las necesidades específicas de la región. El segundo es que, a pesar de que las IMEF (Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas) son algunas de las principales dependencias responsables de promover políticas públicas orientadas a la disminución de la violencia contra las mujeres, los programas dedicados a ese tema son la minoría, según señalan los autores sobre los reportes de resultados e indicadores. La prioridad de los programas suele enfocarse en atender las consecuencias del problema más que en las causas del fenómeno, es decir, se invierte más en atención que en prevención.

Hemos descrito algunas limitaciones y críticas a las instituciones públicas y su capacidad institucional para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. A continuación, describiremos el contexto de violencia contra las mujeres en los primeros meses de pandemia por COVID-19 que involucró la operación de las instituciones públicas y la sociedad civil organizada.

## Contextualización de la violencia contra las mujeres en tiempos de COVID-19

Desde el año 2020 el mundo entero experimentó los efectos de la pandemia ocasionada por el virus Sars-cov-2; el brote de este virus ocasionó cambios en las dinámicas económicas, políticas y sociales. En México se registró oficialmente el primer brote el 28 de febrero de 2020 y un mes después inició la estrategia gubernamental jornada de Sana distancia que buscó disminuir la movilidad de las personas. Estas medidas de distanciamiento social incluyeron: educación a distancia, el cese de las actividades “no esenciales” de manera presencial y, por tanto, el inicio de jornadas de trabajo en casa. Esto obligó a la población a mantenerse en confinamiento, hecho que incrementó la vulnerabilidad de mujeres, niñas y niños.

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (2020) señaló que la pandemia impactó de manera diferenciada a las mujeres por condiciones de género y que los indicadores mostraron un aumento en la violencia contra ellas, misma que se intensificó debido a las condiciones de confinamiento y al limitado acceso de las mujeres a los servicios públicos de atención, prevención y sanción de la violencia.

En México el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP] (2021) indicó que en marzo de 2020 se registró a nivel nacional el pico más alto de los últimos cuatro años de llamadas de emergencia por incidentes relacionados con algún tipo de violencia contra las mujeres con 26,171 llamadas ese mes, casi siete mil llamadas más en comparación a 2019. También se registró la mayor cantidad de llamadas relacionadas con incidentes de acoso u hostigamiento sexual en los últimos cuatro años, con un total de 1,017 reportes. En Baja California, durante el 2020, se realizaron un total de 5,988 llamadas de emergencia por violencia contra las mujeres (SESNSP, 2021). En el informe “Las dos pandemias” EQUIS Justicia para las Mujeres (EJM), Red Nacional de Refugios (RNR) e Intersecta (INTR) (2020) relatan que la

RNR reportó haber atendido 12,710 mujeres, niñas y niños a través de llamadas y mensajes a nivel nacional, de marzo a mayo de 2020.<sup>7</sup>

En agosto de 2020 el INEGI (2020) reportó que para junio de ese año al menos 4.4 millones de personas perdieron su empleo a nivel nacional, renunciaron a él o cerraron su negocio. Situación que pudo derivar en crisis económicas para muchas familias.

Lo anterior generó tensiones en los hogares, hecho que derivó en violencias hacia las mujeres y se les colocó en un estado de mayor vulnerabilidad a nivel global (Mazza *et al.*, 2020; Boserup, McKenney y Elkbuli, 2020). Así, el aislamiento de las mujeres con sus agresores junto a la ausencia del Estado o reducción de sus capacidades, suscitaron condiciones altamente desfavorables para muchas mujeres.

En el apartado anterior observamos algunas de las dificultades ordinarias institucionales para la atención, sin embargo, a éstas se suman problemáticas emergentes por la contingencia, lo que suponen retos adicionales y requieren análisis específicos. Las capacidades institucionales, de acuerdo con Rosas (2019), no son las mismas para todos los problemas; sino que deben ser construidas y fortalecidas según las características de cada asunto público, de manera que éstas deben ser analizadas en un tiempo y espacio puntual, a la luz de cada situación específica. Lo anterior es especialmente relevante en el contexto de la pandemia por COVID-19 debido a los impactos sociales e institucionales que ha provocado.

Previo a la pandemia había ya algunas dificultades relacionadas con la atención a la violencia contra las mujeres. EJM (2020) señala que a comienzos de 2019 se informó que se suspenderían los recursos públicos a los refugios de mujeres, con la intención de entregarlos directamente a las víctimas de violencia. Al final, debido a la gran movilización de activistas e integrantes de OSC, la decisión se revirtió. Aun así, debido a la incertidumbre y al retraso al otorgar los recursos, algunos refugios no pudieron operar y otros tuvieron que cerrar (EJM, INTR y RNR, 2020).

---

<sup>7</sup> Cabe mencionar que estos datos corresponden a las atenciones brindadas por los refugios de las entidades federativas que integran la red (Baja California no forma parte de la red) (Red Nacional de refugios, s.f.).

Al comienzo de la pandemia muchas instituciones gubernamentales tomaron la decisión de reducir o suspender sus labores para salvaguardar la salud de las y los trabajadores, así como el público en general; si bien esto es comprensible, el Estado también debe asegurarse de no desproteger otros derechos como consecuencia de ello (EJM, 2020).

EJM (2020) construyó un ranking derivado de una evaluación y comparación de los poderes judiciales locales y sus medidas implementadas para atender la violencia de género durante el período de contingencia sanitaria. Los criterios evaluados fueron los siguientes: órdenes de protección en materia familiar y penal, medidas precautorias en materia familiar, medidas de protección en materia penal, pensión alimenticia, centros de convivencia familiar y políticas laborales internas para responder a las necesidades del personal frente a la crisis sanitaria (EJM, 2020: 11). Para cada uno de los indicadores señalados, EJM (2020) otorgó dos puntos si el Poder Judicial estableció explícitamente la medida, un punto si se estableció implícitamente sin emitir algún comunicado, y cero puntos si la medida no fue implementada.

Baja California y Guanajuato resultaron ser los estados de la república con mayor desprotección a las mujeres víctimas de violencia de género al obtener un puntaje de cero,<sup>8</sup> lo que implica que se suspendieron labores sin establecer ninguna medida, implícita o explícita, que permitiera dar continuidad a los servicios jurisdiccionales evaluados (EJM, 2020).

La pandemia cambió la forma de relacionarnos, incluyendo la relación de las dependencias públicas con la ciudadanía; en el momento en el que se situó nuestro análisis, después de casi ocho meses, algunas dependencias seguían improvisando en las formas de atención. Lo que cambió fue la movilización de la sociedad civil para atender espacios que no fueron cubiertos por el gobierno.

---

<sup>8</sup> Por el contrario, el estado con mayor puntaje fue Querétaro, obteniendo un 88.1 (EJM, 2020).

## La importancia de las OSC y su rol frente al COVID-19

Las organizaciones civiles deben de entenderse como la organización libre y voluntaria de la ciudadanía que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendientes al bienestar colectivo. Estas asociaciones pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, en la mayoría de los casos tienden a profesionalizar las acciones que realizan (Chac, 2004 en Muller, 2014). El trabajo de las OSC es considerado como un mecanismo de participación ciudadana fundamental, ya que ha sido clave para el reconocimiento de los derechos humanos en México, así como para la creación de leyes e instituciones democráticas en el país (Álvarez y González, 2013).

En el campo de la atención y prevención de la violencia contra las mujeres no ha sido distinto (EJM, 2020), resalta que las OSC que operan en el territorio nacional conocen de cerca las experiencias vividas de las personas en condiciones de vulnerabilidad, especialmente las mujeres y niñas, motivo por el que deben ser involucradas en el desarrollo de políticas y respuestas operativas ante la violencia de género y el COVID-19.

De acuerdo con el Censo de alojamientos de asistencia (INEGI, 2015) en México hay un total de 83 refugios para mujeres y sus hijas e hijos en situación de violencia, de éstos solo ocho se encuentran Baja California, y de éstos solo uno es administrado por el Gobierno del Estado; los otros siete son de asociaciones civiles.<sup>9</sup>

Las OSC asumen roles a través de los cuales pueden ser clasificadas: algunas representan intereses de grupos específicos, otras buscan relacionarse con el gobierno y con otros actores de la sociedad con el fin de conseguir sus objetivos. Algunas otras asociaciones buscan la movilización de actores sociales para incrementar la conciencia e impacto sobre algún tema en específico; otras se dedican a la regulación y monitoreo del desempeño estatal, el comportamiento de acciones de funcionarios,

---

<sup>9</sup> En 2018 con recursos del PAIMEF se estableció una casa de medio camino, administrada por el Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California.

o la acción de desarrollo social para mejorar el bienestar de sí mismos o de otros grupos minoritarios.

Manor ha clasificado a las OSC con cinco roles (Manor *et al.*, 1999, en Muller, 2014); a) Rol Supervisor, vigilan el desempeño de las agencias y fuerzas públicas, éstas cumplen con las actividades de monitoreo; b) Rol incidente,<sup>10</sup> agrupa a las OSC que realizarán incidencia pública a través de la participación ciudadana de representantes o personal de las OSC en consejos, comités y foros gubernamentales a nivel local, estatal o nacional; c) Rol contestatario, son organizaciones que ejercen formas de intervención de manera directa y de reclamo; d) Rol protector, se especializan en el hospedaje o albergue de individuos amenazados y; e) Rol defensor, OSC que defienden los derechos humanos, expertos que trabajan el ámbito jurídico legal o ejercen presión para la propuesta en práctica de las leyes. Generalmente las OSC que atienden mujeres víctimas de violencia son de rol protector y defensor.

## Método

Empleamos un diseño cualitativo de corte transversal utilizando como estrategia el estudio de caso desde el enfoque de la teoría fundamentada. Con este enfoque buscábamos que la realidad narrada por nuestras participantes nos permitiera analizar desde un marco conceptual que surgiera de ella. El método de recolección de información fue el grupo focal en línea, vía la plataforma de videoconferencias Zoom. Se trata de un estudio de caso porque la intención fue comprender la singularidad en las estrategias de respuesta frente al COVID-19 de algunos organismos de la sociedad civil y dependencias gubernamentales para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres en Baja California a ocho meses del confinamiento. Los hallazgos o conclusiones de este estudio no tienen la pretensión de generalizarse, sino contribuir a la compren-

---

<sup>10</sup> Ortiz (2016) realiza una separación entre incidencia pública e incidencia política, entendiendo la primera como la intervención directa del espacio, a través de servicios de atención a víctimas, talleres, cursos u otro tipo de eventos que buscan la transformación social o cultural para la erradicación de la violencia en el ámbito doméstico. Por incidencia política la participación en espacios gubernamentales, el cabildeo político que dé como resultado la construcción de políticas públicas a nivel local o estatal.

sión de las condiciones que posibilitaron u obstaculizaron las respuestas institucionales en el periodo de tiempo señalado.

## Participantes

Se convocó a 10 mujeres representantes de dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil en la región fronteriza de Baja California, las cuales tienen, como parte de sus objetos, la atención y prevención de violencia de género hacia las mujeres. A la convocatoria solo acudieron 5 mujeres, representando cada una a un instituto o asociación, cantidad de representaciones que consideramos suficiente dada la posible exhaustividad en las respuestas e intercambio.

Se mantendrá el anonimato de las representantes, pero se detalla el objeto de las organizaciones a las que pertenecen:

- a. Representante de una organización no gubernamental encargada de la defensa de los derechos humanos de las mujeres (Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos).
- b. Representante de un organismo descentralizado de la administración pública encargado de implementar acciones para la erradicación de la violencia hacia las mujeres y para su beneficio (Instituto Municipal de la Mujer, Tijuana).
- c. Representante de una asociación civil con localización en la ciudad de Mexicali que tiene como objeto, según palabras de su representante y su sitio público, la atención y prevención de la violencia familiar, su principal labor está relacionada con el albergue a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar (Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar en Mexicali, CAVIM).
- d. Representante del organismo normativo del gobierno del estado que tiene como objetivo promover y fomentar condiciones que posibiliten la equidad de oportunidades y de participación de las mujeres del estado (Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California, IMEBC).
- e. Representante de casa de medio camino dependiente del IMEBC. El objetivo de esta casa es proveer albergue temporal a las mujeres y canalizarlas o vincularlas con alguna red de apoyo.



## Técnica de recolección de información

Se utilizó la técnica de grupo focal adaptada a la versión en línea a través de la plataforma para video llamadas Zoom.

Los grupos focales son una técnica que consiste en una entrevista grupal con una guía semiestructurada alrededor de un tema propuesto por el o la investigadora. Se emplea esta técnica para hacer surgir actitudes, sentimientos, creencias, reacciones y experiencias de quienes participan en él (Bonilla-Jiménez y Escobar, 2017).

Nuestro objetivo general es conocer cómo las organizaciones enfrentaron la crisis de la pandemia para continuar, detener o transformar la atención a las mujeres víctimas de violencia, principalmente en el ámbito familiar; por ello elaboramos una guía de conducción del grupo focal que consistió en tres preguntas detonantes de la discusión. La primera de las preguntas fue sobre la oferta de servicios regulares y objeto de sus organizaciones; la segunda fue sobre los cambios, adaptaciones y estrategias que emplearon ante los retos que implicó la pandemia y hasta el momento del grupo focal; finalmente, la tercera pregunta fue acerca de las oportunidades, perspectivas y trabajos que ellas consideraban necesarios para la prevención y atención de la violencia hacia las mujeres en la pospandemia o los tiempos futuros.

## Procedimiento

Las autoras de este artículo seleccionamos a 10 mujeres representantes de instituciones y asociaciones con las que teníamos contacto por previas colaboraciones y por coincidencias de participación en comités intersectoriales en la región sobre temas de género. La selección fue hecha a partir de la consideración sobre su aporte para proveer de información sobre capacidad institucional y sobre las adaptaciones y experiencia para continuar con la atención y prevención de la violencia de género hacia las mujeres durante la pandemia. Les enviamos un oficio mediante correo electrónico junto con el vínculo que las llevaría al registro de la sesión por la plataforma de Zoom.

El grupo focal fue desarrollado a finales de noviembre de 2020, a poco más de ocho meses del inicio de la pandemia. Fue guiado por tres moderadoras coautoras de este artículo, y una observadora, quien tomó notas sobre aspectos relevantes. La sesión se inició con la explicación, complementaria a la que previamente se había otorgado en la invitación, del objeto del grupo, cómo sería la dinámica. Asimismo, se les pidió su consentimiento para grabar la sesión y se les leyó de manera integral el documento que fue aprobado por el comité de ética de la Dirección de Investigaciones, financiadora del proyecto. Todas las participantes asintieron su participación y se grabó la sesión. Posteriormente se transcribió la totalidad de las narrativas del grupo focal, complementándose con notas de la observadora.

## Análisis de las narrativas

El análisis de datos cualitativos de este trabajo se inserta en el marco teórico fundamentado en la propuesta de Glaser y Strauss (1967 en Kvale, 2014), que tiene como objeto construir teoría a partir de los datos cualitativos. En ese sentido, se encontraron los conceptos en las narrativas y dichos conceptos sirvieron para transformarse a partir de la realidad misma a la que nos dieron acceso las participantes del estudio. Realizamos un análisis de contenido de las narrativas transcritas *verbatim* de las dos horas de discusión en el grupo. El procedimiento fue hacer una lectura de las narrativas por escrito, reconstruirlas en dimensiones temporales para identificar las experiencias antes y durante la pandemia en términos de capacidad institucional.

Así, nuestra principal dimensión analítica fue la de las estrategias que emplearon las organizaciones gubernamentales y la sociedad civil ante la emergencia sanitaria, y las perspectivas a futuro tanto de las dependencias gubernamentales como de las organizaciones de la sociedad civil. Para el análisis de las estrategias de respuesta de las dependencias públicas y OSC de Baja California recuperamos algunos elementos del concepto de capacidad institucional de Angélica Rosas (2019).

## Resultados

Respecto a la atención y prevención primaria, son los institutos de las mujeres (estatal y municipales) quienes coordinan las tareas de información y sensibilización en materia de igualdad de género y de prevención de la violencia de género, éstos experimentaron algunas dificultades. Respecto a las charlas y talleres, algunas se realizaron a través de plataformas digitales; complejizando algunos aspectos administrativos, por ejemplo, en la recolección de listas de asistencia para evidenciar el cumplimiento de la actividad. Las charlas que se mantuvieron presenciales se hicieron con un menor aforo de personas y medidas de distanciamiento.<sup>11</sup>

Asimismo, se suspendieron las jornadas que se realizaban cada sábado en diferentes colonias y delegaciones en las que participaba el Instituto Municipal de la Mujer de Tijuana junto con el resto de paramunicipales. Comentaron que se habían realizado algunas jornadas en pequeña escala en un intento por no suspender del todo el esfuerzo de difundir los servicios a la ciudadanía.

Respecto de la prevención secundaria, las dependencias públicas consideradas en este estudio nunca dejaron de brindar sus servicios al público. Sin embargo, la primera dificultad que enfrentaron en el contexto de la pandemia tuvo que ver con la necesidad de modificar la manera en que se proveía la atención legal y psicológica a las mujeres víctimas de violencia.

El modelo de atención, prevención y sanción de la violencia, contenido en el Artículo 8 de la LGAMVLV, establece el conjunto de medidas y acciones para proteger a las víctimas de violencia familiar que debe implementar el Estado, con el propósito de garantizar seguridad a las mujeres, así como el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Los institutos de la mujer municipal y estatal trabajan con este modelo, tal como se observa en sus reglamentos internos. Así, el reglamento interno del Instituto Municipal de Tijuana considera en sus atribuciones la atención profesional a las mujeres víctimas de violencia, la orientación psicológica

---

<sup>11</sup> Esta problemática se extendió a la operatividad del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF).

y jurídica a las mujeres que lo soliciten, así como su canalización a las dependencias correspondientes y su seguimiento (H. Ayuntamiento de Tijuana, 2019).

Una de las principales modificaciones realizadas por las dependencias durante la pandemia tuvo que ver con evitar la proximidad física y el riesgo de contagio. Muchos procesos de atención se trasladaron a plataformas digitales a través de videollamadas e incluso, por medio de mensajes en las redes sociales. En algunos casos también se realizaron vía telefónica. Otros procesos se mantuvieron de manera presencial, pero con modificaciones en los espacios y modos de atención. En ambos casos hubo una disminución de la privacidad, aspecto central en la atención a las mujeres víctimas de violencia.

Sin embargo, la mayor afectación en este ámbito se presentó en las unidades itinerantes de PAIMEF, las cuales tienen el objetivo de acercar los servicios a comunidades o colonias de las periferias de la ciudad. Desde el IMEBC comentaron que, debido al espacio reducido de las unidades itinerantes, “durante la pandemia se ha pausado la atención legal y psicológica que regularmente se daba en ellas y se han estado utilizando únicamente con fines de promoción”.

En el Instituto Municipal de la Mujer en Tijuana la atención legal permaneció todo el tiempo de manera presencial, sin embargo, como medida de seguridad las reuniones con las mujeres al comienzo de la pandemia se realizaban, ya no en las oficinas, sino en el exterior; esta forma de impartir la atención va en contra de los modelos de atención. Indicaron que:

Tenemos una banqueta un tanto amplia... y pues ahí nos tuvimos que adecuar, malamente la verdad. Porque pues sí resulta incómodo, hay casos que sí quizá sí necesitaban un poco más de privacidad que otros. Pero ahora sí que eran las reglas que teníamos ¿no? entonces se tenía que seguir, y pues, por seguridad...

Conforme pasaron los meses, en la misma dependencia fueron adecuando las instalaciones para atender a las mujeres nuevamente dentro del instituto. Las participantes relatan que en las oficinas se instalaron barreras de *plexiglas*, además del uso de gel antibacterial y cubrebocas. Aun así, comentaron, esto complicó el proceso de atención, especialmente

la psicológica, pues con los cubrebocas no podía verse con claridad las expresiones faciales de las mujeres.

Respecto a las modificaciones en la forma de brindar la atención, las usuarias que recibían la atención vía telefónica o a través de medios digitales experimentaron la mayor dificultad. Al estar confinadas en sus hogares con sus hijas, hijos, parejas u otros familiares, no disponían de espacios propicios para relatar con privacidad lo que les estaba sucediendo.

Lo anterior tuvo dos consecuencias importantes. La primera es que muchas mujeres abandonaron los procesos que llevaban y disminuyó considerablemente el número de casos que regularmente atendían;<sup>12</sup> esto a consecuencia de las dificultades en el proceso de atención y no debido a una disminución en los casos de violencia. Frente a la disminución de casos atendidos, la estrategia adoptada consistió en intensificar la información difundida en redes sociales con la intención de proveer a las mujeres de información sobre qué hacer en casos de riesgo, a dónde acudir o llamar.

Para unas fue más fácil, para otras no, definitivamente nos dijeron: ‘¿sabes qué? ahorita no, ahorita no puedo continuar, entonces yo posteriormente me voy a poner en contacto con ustedes, cuando ya tenga las condiciones para continuar mi tratamiento’ (IMEBC).

Pero sí, en realidad sí vimos pues que sí nuestras atenciones bajaron a partir de marzo para las mujeres. Después de estar dando más de 100 atenciones sí de pronto se vio un bajón por esa situación ¿no? entonces igual respetamos y estábamos ahí al pendiente (IMEBC).

Como segunda consecuencia, las mujeres llegaron a soportar mayores condiciones de violencia, en ocasiones influidas por el miedo de salir de ese hogar violento y exponerse ellas y sus hijos e hijas al contagio del virus. Sin embargo, cuando ya no soportaban más la violencia acudían buscando refugio:

Pero unas nos decían ‘es que, quiero irme, pero implica que me puedo infectar, que no me puedo salir, que voy a poner en riesgo a mis hijos o a mis hijas si me salgo de la casa para irme con mi mamá. O si me tengo que trasladar a otro estado me da miedo irme en el camión,

---

<sup>12</sup> Esta información se corrobora con los informes de atenciones del IMEBC, en general tuvo una disminución del 28% de atenciones, respecto al 2019, el bimestre con más atenciones fue el segundo y el más bajo de septiembre a octubre. Información proporcionada por IMEBC, Mujeres atendidas por el INMUJER BC.

que vaya a pasar algo y que por mi culpa se enfermen mis hijos o mis hijas o yo, y ¿qué hago? (IMEBC).

Cuando buscaban apoyo era porque ya era para salirse. Entonces sí aguantaron, aguantaron, pero hubo un momento en que dijeron 'ya, ya no' (IMEBC).

Las decisiones de las mujeres de Baja California de ir a un refugio coinciden con el comportamiento de mujeres en el contexto nacional, según EJM (2020), desde los dos primeros meses desde el confinamiento, los refugios y sus centros de atención externa, casas de emergencia y casas de transición han atendido a 6,978 mujeres, niños y niñas, un incremento del 77% en comparación con 2019. Asimismo, documentó que más de la mitad de los refugios a nivel nacional tuvo un incremento del 50% en los ingresos de mujeres, niños y niñas. En Baja California solo un refugio para mujeres y sus hijas e hijos es manejado por el estado.<sup>13</sup>

El uso de plataformas virtuales supuso un reto y proceso de adaptación tanto para las mujeres usuarias de los servicios como para las mismas trabajadoras, pues no todas estaban familiarizadas con ellas. En ocasiones las atenciones se realizaban a través del sistema de mensajería de la cuenta institucional de Facebook, provocando un retraso en la comunicación debido a que el intercambio de mensajes se alargaba por horas, a veces hasta entrada la noche.

A pesar de las dificultades previamente mencionadas, derivadas del cambio en la modalidad de atención, la mayor dificultad que enfrentaron estas dependencias tuvo que ver con la vinculación con otras dependencias; especialmente en el seguimiento de los procesos legales de las mujeres, debido a que muchos de los lugares a los que canalizaron a las víctimas por asuntos de violencia familiar, pensiones alimenticias y divorcios, cerraron por varios meses.

[...] parecía que así era, que se quitó el acceso a la justicia inmediata en este tipo de casos de Tribunal (Instituto Municipal de la Mujer, Tijuana).

<sup>13</sup> El Sistema de Desarrollo Integral [DIF] para la Familia; no pudimos tener acceso a los administradores o a la información por cuestiones relacionadas al contacto y trámites burocráticos.

Los tribunales estuvieron cerrados alrededor de cinco meses, lo que provocó que muchos procesos legales se detuvieran por completo, o bien, avanzaran poco. El Ministerio Público, por otro lado, nunca cesó la atención.

A pesar de lo anterior, las organizaciones y dependencias gubernamentales, han mantenido vinculación con otras. En ocasiones canalizan a las mujeres a las unidades de violencia familiar, mismas que apoyan en el proceso de interponer una denuncia. En los casos de violencia más graves, mencionaron que han llegado a comunicarse directamente con alguna fiscal para que apoye en la atención de las mujeres. Asimismo, señalan que también se han apoyado con el Centro de Justicia Alternativa (CEJA), enfatizando que nunca en los casos de violencia, sino solo en aquellos que entran dentro de la justicia alternativa.

La vinculación con las OSC se dio principalmente al buscar espacio para albergar a mujeres en situación de riesgo debido a que el refugio del DIF se encontraba saturado, e incluso, señalan las informantes, debido al COVID-19 había renuencia para aceptar a más mujeres. Esta postura contrasta con la de albergues de OSC, como el de CAVIM, que no restringió el acceso a ninguna mujer.

De este modo, las principales estrategias que adoptaron estas dependencias frente a la pandemia fueron la modificación de las formas de atención fusionando lo virtual con lo presencial. Esto implicó flexibilizar las estrategias preestablecidas en cuanto a las vías de atención, pero también en aspectos como los horarios o los criterios de ingreso para brindar algún servicio.

El horario de atención que nosotros tenemos, pues casi no tenemos, la verdad que es cuando se necesite (Casa de medio camino).

Tenemos un protocolo de ingreso, que no permitimos a personas con adicciones. Sin embargo, sí se ha permitido para la noche, porque están en las calles y sabemos que vienen con niños y es muy peligroso. Pero *ok*, vas a dormir, descansa, báñate, y al otro día vamos a ver muy tempranito a buscar en dónde te podemos acomodar, siempre cuidando el bienestar de la persona (Casa de medio camino).

Se destinó un presupuesto adicional para apoyar a las dependencias con materiales necesarios para seguir dando la atención tanto presencial como a distancia. Se facilitó la compra de celulares para transferir llamadas y seguir dando el servicio desde casa y la compra de gel antibacterial, termómetros, cubrebocas para el personal y las usuarias que lo necesitaran, así como la instalación de barreras de *plexiglas* en las oficinas y consultorios.

Respecto a las percepciones de las trabajadoras sobre las mujeres usuarias, relataron que habían identificado un incremento en las solicitudes de orientación para divorcio, así como procesos significativos de reflexión en las mujeres propiciados por la pandemia, que habían decidido denunciar episodios de violencia y abuso sexual sucedidos años atrás.

Asimismo, también observaron la sobrecarga en los trabajos domésticos y de cuidados en las mujeres, así como la reducción en la autonomía en muchas de ellas debido a que tuvieron que dejar sus trabajos remunerados para dedicarse al cuidado de los hijos e hijas.

Entonces aparte de la violencia psicológica que ya pudieran estar viviendo, era la violencia económica porque ellas ya no estaban generando, entonces tenían que depender totalmente de la pareja, y les digo y algo que sí nos, un día en particular nos llamó la atención, que tuvimos tres usuarias -que las tres fueron a dar a CAVIM- porque llegaron por una violencia extrema (IMEBC).

Todas estas preguntas que les generaban muchísima angustia, era como esa parte de '¿y ahora qué hago?, ¿cuánto tiempo más voy a estar aquí?'. Entonces, entraban en esa parte de crisis, porque no sabían qué hacer ¿no? ante esta situación pues desconocida para todas. Y si a eso le sumamos que, si alguna de ellas quería ir a poner la denuncia, o quería ir a solicitar algún otro servicio, pues las instancias no estaban al cien para darles la atención. Entonces, aumentaba su frustración (IMEBC).

Dentro de las perspectivas a futuro consideran que estas experiencias vividas podrían servir para replantearse las formas de trabajo y dejar la posibilidad de mantener algunos servicios de manera virtual.

Tal vez que sea el plan B, que sea la segunda opción... porque hay muchas mujeres que igual no pueden acceder a los medios digitales, pero aquellas que pueden que también sea una alternativa (IMEBC).



Las dificultades enfrentadas por las OSC consideradas en este estudio fueron distintas debido al rol que cumple cada una. De acuerdo con la clasificación de Manor (1999, en Muller, 2014) CAVIM cumple un rol protector, al proveer refugio para mujeres en situación de violencia; y la Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos desempeña un rol defensor, pues provee asesoría legal a mujeres víctimas de violencia.

El principal reto para CAVIM fue mantener condiciones de seguridad en sus instalaciones, tanto para el personal como para las mujeres refugiadas y sus hijas e hijos. Esto implicó un cambio radical en su cotidianidad al incorporar protocolos de higiene:

Entran se les toma la temperatura, se les baña todo, sanitizamos todo, eh, ¿qué les puedo decir? tapabocas, guantes, bata. Olvídense de aretes, de anillos, de collares, no están permitidos. Eh, pantalones que lleguen hasta allá, calcetines, zapatos cerrados. Todo, todo, todo lo que se debía de tener... nunca ellas pobrecitas, las usuarias, las niñas, niños y adolescentes, se habían lavado tanto las manos, se habían bañado, que no falta el baño, que la ropa, que si tuvieron que salir a denunciar... una cosa de veras muy fuerte... con tal de que no surja esa enfermedad COVID-19 aquí adentro (CAVIM).

Asimismo, la cantidad de mujeres que solicitaron refugio en CAVIM aumentó drásticamente, así como las solicitudes de orientación. A sus instalaciones acuden tanto mujeres habitantes del estado de Baja California, así como mujeres migrantes de diversos estados de México y países centroamericanos.

Como nunca se nos subió la petición de entrar a refugio, de una manera como no la puedo ni platicar. De tener nosotros 21 habitaciones tuvimos que acomodar más porque no nos dábamos abasto ni nos hemos dado abasto de la gente que hemos tenido. En lo que va del año en el Centro Externo llevamos 10,598 personas entre llamadas, gente que se comunica por Internet, gente que llama, gente que llega, gente que pide atención, y es un escándalo. De veras muchísimo trabajo...refugio, donde nos preocupa mucho más, porque ahí la gente vive, mamá con niñas, niños y adolescentes, hemos tenido 1,393 personas (CAVIM).

Anteriormente CAVIM trabajaba bajo el modelo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), mismo que estipulaba tres meses como período máximo para que una mujer permaneciera en el refugio.

Sin embargo, ahora trabajan con INDESOL –hasta el momento de la redacción de este artículo–, esto les ha permitido ampliar el período en el que permanecen las mujeres.

La violencia ha subido muchísimo y yo lo único que digo: CAVIM, este centro de atención a la violencia, no le dice que no a ninguna mujer que pida ayuda. Y ese desayuno, comida, cena, baño, cepillo de dientes, desodorante, todo lo que implica, lavar ropa, no lavar, bueno todo es completamente gratuito (CAVIM).

Por otro lado, la Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos señaló que el trabajo de la organización se había visto más afectado por el cambio de gobierno que por la pandemia debido a que en la administración pasada se había registrado un avance en la contraloría, mismo que se ha perdido.

Como estrategias frente a la pandemia la Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos había optado por fortalecer las estrategias de seguridad personal de las mujeres que atendían como forma de compensar las debilidades institucionales. Comentaron que solamente les recomendaban acudir de manera presencial a denunciar cuando han sido víctimas de violencia sexual y hay señas en el cuerpo y riesgo de embarazo, de lo contrario las apoyaban para hacer la denuncia por escrito.

En función de su experiencia en la atención, seguimiento y acompañamiento de casos a mujeres víctimas de violencia, la Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos identificó algunas deficiencias severas en las capacidades de las instituciones gubernamentales, entre ellas la carencia de presupuesto e imposibilidad de accionar por parte de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) y la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Baja California (CEAV). Sin embargo, habían logrado articulaciones exitosas con algunas autoridades para coordinar, por ejemplo, el arresto de agresores que tienen una orden de aprehensión en su contra.

Asimismo, expusieron que en su mayoría las instituciones públicas y el personal no están capacitados para atender a mujeres víctimas de la delincuencia organizada, misma que es un problema severo en la región. Finalmente, la red también considera que hay organizaciones en Baja California que tienen cooptado el tema de los derechos de las mujeres sin

actualizarse y tener conocimiento suficiente, mientras siguen impartiendo las mismas capacitaciones al funcionariado público:

[...] tantos años capacitando funcionarios, ¿cómo es que de repente les hablas de CEDAW y parece que nunca la han visto ¿no? les hablas de Belém do Pará y parece que les estás hablando en chino. Entonces... ¿qué hace falta? detener la simulación (Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos).

## Conclusiones

La violencia contra las mujeres en México es una de las grandes problemáticas del país que es abiertamente reconocida, lo que ha propiciado un proceso de elaboración de marcos legales específicos, así como la creación de dependencias y políticas públicas con responsabilidades concretas y presupuestos asignados. Sin embargo, persisten restricciones institucionales en distintos niveles de la implementación de las acciones, programas y políticas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

La pandemia derivada del COVID-19 agravó la situación de violencia contra las mujeres en el país, el número de casos registró un drástico incremento y tanto las mujeres como las dependencias destinadas a su atención enfrentaron retos y dificultades. Esta situación de emergencia vino a marcar un antes y un después que volvió aún más visibles las deficiencias en los programas y políticas dedicados a la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres; tanto en la infraestructura de las instalaciones que desde hace tiempo es insuficiente en función de la población y magnitud de la violencia, así como en la ausencia de protocolos para la actuación y coordinación en casos de emergencia.

A través de estas experiencias se identificaron tanto fortalezas como debilidades en las capacidades institucionales de las dependencias públicas y OSC de la región. Retomando la categorización de Rosas (2019), ubicamos algunas fortalezas en las capacidades institucionales administrativas de organización, por parte de las trabajadoras de dependencias públicas. Si bien la cantidad de personal siempre resulta insuficiente debido a la gran demanda de servicios, en la atención legal y psicológica se mostró la capacidad de

responder con flexibilidad al adaptar en la medida de sus posibilidades los servicios brindados a través de las modalidades virtual y presencial. Se implementó una combinación entre atención telefónica y a través de medios digitales (videollamadas y mensajes por redes sociales) con atención presencial en espacios abiertos al comienzo y, posteriormente dentro de las oficinas, pero con barreras divisorias de *plexiglas*, caretas, cubrebocas y otras medidas. No fue sencillo debido a restricciones preexistentes en las capacidades institucionales administrativas vinculadas con los recursos económicos, pues la infraestructura de las dependencias es insuficiente en términos de espacios, lo que dificultó la posibilidad de brindar atención presencial con condiciones de seguridad y generó que muchos procesos se llevaran a cabo a la distancia afectando la privacidad de las atenciones. Lo anterior llevó a algunas usuarias a decidirse por abandonar o posponer el seguimiento de sus casos.

Así, pese a la capacidad de adaptación mostrada por las trabajadoras, las limitaciones preexistentes en las capacidades institucionales, especialmente en las administrativas (recursos económicos insuficientes) y en las políticas (dificultades en las interacciones con otros actores estatales), se agravaron en el contexto de pandemia provocando una disminución significativa en la capacidad de respuesta y en la calidad de atención brindada a las mujeres. Esto resultó palpable en el hecho de que, aunque la violencia contra las mujeres en los hogares aumentó, en algunas dependencias disminuyó el número de solicitudes de atención debido a la dificultad para brindar la atención y seguimiento de casos, así como al temor de las mujeres de contagiarse ellas o sus hijas e hijos en el proceso de atención.

Las condiciones anteriores orillaron a las mujeres a tolerar mayores niveles de violencia; en ocasiones terminaban buscando ayuda en las dependencias cuando la violencia se volvía insostenible, de manera que acudían solicitando un refugio. Una de las críticas es que el sitio web del IMEBC se encuentra alojado dentro de la página del gobierno del estado, y aunque se identifican los servicios que ofertan no hay un número de contacto visible o forma de realizar una cita de manera electrónica, el teléfono que aparece en el apartado de enlaces es de Mexicali, sin proveer datos para otros municipios.

La suspensión de labores de varios meses de los tribunales del Poder Judicial obstaculizó de manera significativa el trabajo de las dependencias públicas y OSC en la atención y seguimiento de casos de las mujeres víctimas de violencia. Como señaló una de las informantes, parecía que el derecho a la justicia se había suspendido. Esto afectó directamente a las capacidades institucionales políticas; sin embargo, las trabajadoras se mantuvieron articuladas con aquellas dependencias que permanecieron abiertas, aunque experimentando las dificultades derivadas de las guardias y disminución del ritmo usual de atención. Las dependencias públicas se vincularon tanto con personal de otras dependencias, a quienes contactan para canalizar mujeres, solicitar espacio para ellas en algún refugio, o resolver trámites legales; como con algunos miembros de OSC, especialmente aquellas a cargo de refugios para mujeres.

Tanto las trabajadoras de las dependencias como las usuarias de los servicios vieron trastocada su cotidianidad. Sin embargo, ésta se resintió mucho más en CAVIM, pues debido a la convivencia permanente en el refugio se implementaron rigurosos protocolos de higiene con la intención de mantener a todas las personas a salvo del virus. La labor de esta OSC ha tenido un rol fundamental para la protección de mujeres víctimas de violencia en la región durante la pandemia, pues de manera flexible permitieron a las mujeres y sus hijos e hijas permanecer en el refugio el tiempo necesario a la vez que recibieron a todas las mujeres que solicitaron la atención, obligándose a maximizar los recursos obtenidos (tanto a través de sus fuentes de financiamiento regular como de donaciones) para seguir brindando una atención de calidad.

Rosas (2019) señalaba que no puede hablarse de capacidades institucionales que den respuesta de manera homogénea a todos los problemas, sino que éstas debían fortalecerse y construirse según las características situadas en tiempo y espacio de cada fenómeno emergente. Lo anterior resultó especialmente relevante al comienzo de la pandemia del COVID-19, pues obligó a las dependencias y OSC a flexibilizar sus criterios y modos de atención de formas que quizá no habrían adoptado en otras circunstancias. Sin embargo, observamos que en el contexto de contingencia sanitaria las limitaciones preexistentes en términos de

infraestructura (espacios disponibles para brindar atención), recursos humanos y económicos impactaron más que la capacidad de adaptación del personal, pues llevaron a una notable disminución en la cantidad y calidad de las atenciones brindadas.

Este estudio permitió identificar algunas de las adaptaciones y limitaciones que atravesaron dependencias gubernamentales y OSC que tienen como objeto atender y prevenir la violencia de género contra las mujeres en Baja California, México, durante los primeros ocho meses de la pandemia por COVID-19. Entre las limitaciones está el hecho de que no acudieron a la convocatoria todas las dependencias invitadas,<sup>14</sup> lo cual nos impidió conocer las dinámicas y cambios que atravesaron, aspecto que resultaría conveniente profundizar. Por otro lado, en esta investigación no se trabajó con mujeres usuarias de los servicios de estas dependencias y OSC, aspecto que sería pertinente considerar en futuros estudios. Asimismo, para futuras investigaciones sería conveniente indagar si se implementaron cambios permanentes derivados de los ajustes realizados durante los primeros meses de la pandemia, que contribuyan a fortalecer las capacidades institucionales para la prevención y atención a la violencia contra las mujeres en Baja California.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, E.; González, I. (2013). *Derechos Humanos, ciudadanía y paz. Construcción de la democracia en México*. Guadalajara, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
- Arnos, M.; Arnos, A.; Mazkarian, M.; Irazu, A. (2012). Mujer inmigrante y violencia de género: factores de vulnerabilidad y protección social. En: *Migraciones*, 32, pp. 169-200.
- Boserup, B.; McKenney, M.; Elkbuli, A. (2020). Alarming trends in US domestic violence during the COVID-19 pandemic. En: *The American Journal of Emergency Medicine*, 38(12), pp. 2753-2755.
- Bonilla-Jimenez, F. I.; Escobar, J. (2017). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. En: *Cuadernos hispanoamericanos de psicología*. 9 (1), pp. 51-67.

<sup>14</sup> Solicitaban que se les hiciera llegar la invitación a través de un oficio porque requerían autorización de las autoridades superiores para brindar información.

- Castro, R.; Riquer, F. (2003). La investigación sobre violencia contra las mujeres en América Latina: entre el empirismo ciego y la teoría sin datos. En: *Cadernos de Saúde Pública*, 19, pp. 135-146.
- Fernández, T.; Anguiano, M.; Rafel, A. (1999). Autoestima en Hombres y Mujeres y su relación con el trabajo y el estrato socioeconómico. En: *Revista de Psicología y Salud*, 13, pp. 41-54.
- Guerrero, E.; Rosillo, E.; Castro, R.; Riquer, F. (2020). Evaluación de los principales programas y acciones de las entidades federativas orientados a combatir la violencia y la inseguridad en contra de las mujeres. En: R. Castro; F. Riquer. (coords.), *Violencia contra mujeres. Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno*, Capítulo 8. (pp. 40-444) Cuernavaca, México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM).
- Hernández, O. (2013). Los hombres “atenidos”. Masculinidad, proveeduría y disputas. En: O. Hernández y R. Vera (coords.). *Trabajo y género en Tamaulipas* (pp. 38-59). Ciudad Victoria, México: El Colegio de Tamaulipas.
- Kvale, S. (2014). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid, España: Ediciones Morata, S. L.
- López, S.; Maier, E. (2014). Algunos elementos para comprender la institucionalidad de género en México: Un estudio introductorio. En: S. López; E. Maier; M. Tarrés; G. Zaremberg (coords), *15 años de políticas de igualdad. Los alcances, los dilemas y los retos* (pp. 43-63). México: El Colegio de la Frontera Norte; El Colegio de México; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Mazza, M.; Marano, G.; Lai, C., et al. (2020). Danger in danger: Interpersonal violence during COVID-19 quarantine. *Psychiatry Research*, 289, 113046.
- Müller, Peter. (2014). La Contribución de las Organizaciones de la Sociedad Civil a la Defensa de los Derechos Humanos de Migrantes en la Región Fronteriza Tijuana-Mexicali San Diego, 1994-2014. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales, El Colegio De la Frontera Norte, A.C. Tijuana, México.
- ONU Mujeres. (2020). *Violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Ortiz, A. (2016). La atención de mujeres inmigrantes mexicanas víctimas de violencia doméstica en las OSC del Condado de Los Ángeles, CA. Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana, México.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. En: *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, 32, pp. 81-107.

- Ruiz, R. C. (2008). *La violencia familiar y los derechos humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Vázquez-González, Y. L. (2018). Midiendo el capital social: una aproximación desde la participación ciudadana en gobiernos locales. En: *Revista Española de Ciencia Política*, 48, pp. 103-128. <https://doi.org/10.21308/recp.48.04>
- Zaremborg, G. (2013). El género en las políticas públicas: Redes, reglas y recursos. México: FLACSO México.

## Sitios web

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia*. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGAMVLV.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGAMVLV.pdf)
- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres. En: *Razones para reconocer los impactos diferenciados*. Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCovid19-ES.pdf>
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM). (2018). ¿Qué es el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres? Disponible en <https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-el-sistema-nacional-de-prevencion-atencion-sancion-y-erradicacion-de-la-violencia-contra-las-mujeres?idiom=es>
- EQUIS Justicia para las Mujeres. (2020). *(Des)Protección Judicial en tiempos de COVID-19*. Disponible en <https://equis.org.mx/projects/desproteccion-judicial-covid-19/>
- EQUIS Justicia para las Mujeres, Intersecta, Red Nacional de Refugios. (2020). *Las dos pandemias. Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19*. Disponible en <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/informe-dos-pandemiasmexico.pdf>
- Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo (32). Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/1/S01030269\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/1/S01030269_es.pdf)
- H. Ayuntamiento de Tijuana. (2019). *Reglamento Interno del Instituto Municipal de Tijuana, Baja California*. Disponible en [https://www.tijuana.gob.mx/reglamentos/InternosDescentralizada/RI\\_InstitutoMunicipaldelaMujer\\_TJ-BC\\_14092019.pdf](https://www.tijuana.gob.mx/reglamentos/InternosDescentralizada/RI_InstitutoMunicipaldelaMujer_TJ-BC_14092019.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Censo de Alojamiento de Asistencia Social 2015*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/caas/2015/#Documentacion>



- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Encuesta de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo, resultados de junio de 2020*. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe\\_presentacion\\_resultados\\_junio\\_2020.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe_presentacion_resultados_junio_2020.pdf)
- ONU Mujeres. (2013). *Prevención: definición*. Disponible en <https://www.endvawnow.org/es/articles/1508-prevencion-definicion.html>
- ONU Mujeres. (s.f.). *Un poco de historia*. Disponible en <https://www.unwomen.org/es/csw/brief-history>
- Organización de los Estados Americanos. (s.f.). A-61: Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Para”. Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *United Nations Treaty Collection. 8. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en)
- Red Nacional de Refugios. (s.f.). *Servicios de Atención-Red Nacional de Refugios. Modelo de Atención Integral*. Disponible en <https://rednacionalderefugios.org.mx/modelo-de-atencion-integral/#refugios>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2021). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. Centro Nacional de Información. Información con corte al 31 de diciembre de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>

## Mariana González-Piña

Mexicana. Maestra en Estudios Interdisciplinarios de Género por la Universidad Autónoma de Madrid y Maestra en Análisis Político por la Universidad de Guanajuato. Actualmente es docente de asignatura en la Universidad Iberoamericana Tijuana. Líneas de investigación: institucionalización de la perspectiva de género, violencia contra las mujeres, mujeres en los movimientos sociales. Correo electrónico: [mariana.glez.pina@gmail.com](mailto:mariana.glez.pina@gmail.com)

### **Anel Esmeralda Ortiz Alavez**

Mexicana. Maestra en Desarrollo Regional por el Colegio de la Frontera Norte y estudiante del doctorado en Estudios de Desarrollo Global en la Universidad Autónoma de Baja California. Actualmente es docente de asignatura en Universidad Iberoamericana Tijuana. Líneas de investigación: desarrollo, incidencia de las OSC, migración y género, políticas públicas, violencia de género. Correo electrónico: [anel1080@gmail.com](mailto:anel1080@gmail.com)

### **Erika Nayeli Clairgue Caizero**

Mexicana. Maestra en Estudios Culturales por El Colegio de la Frontera Norte. Actualmente es académica de tiempo completo de la Universidad Iberoamericana Tijuana. Líneas de investigación o trabajo profesional: salud mental, género y migración, desarrollo psicosocial, interacción social, efectos psicológicos de la migración y cambios sociales. Correo electrónico: [erika.clairgue@tijuana.ibero.mx](mailto:erika.clairgue@tijuana.ibero.mx).

*Recepción: 1/03/21*

*Aprobación: 17/11/21*