



# NI UN FEMINICIDIO MÁS

ACUERDO COOPERATIVO NO. 720-523-18-CA-00005

## METODOLOGÍA DE SISTEMAS LOCALES

Noviembre 2019

Esta publicación es posible gracias al apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Fundación IDEA y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

## ACRÓNIMOS

ACRÓNIMO	DEFINICIÓN
COPAVIDE	Centro de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos
DOPAVIDET	Dirección de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos y Testigos
IEM	Instituto Estatal de la Mujer
JPV	Juntos para la Prevención de la Violencia
NFM	Ni Un Femicidio Más
OSC	Organización de la Sociedad Civil
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VCMN	Violencia contra mujeres y niñas

### FOTOGRAFÍA:

Esta foto (tomada por Adrián Morales de Fundación Idea el 2 de julio de 2019) muestra a los actores con los que colabora el Equipo de Trabajo de Ni un Femicidio Más. La fotografía fue tomada en el evento de lanzamiento del proyecto y contempla a autoridades estatales y municipales en materia de seguridad y justicia del estado de Nuevo León y a organizaciones de la sociedad civil. De izquierda a derecha; Alberto Barrera (Vicefiscal Jurídico de Nuevo León), Griselda Núñez (Titular de la Fiscalía en Femicidios de Nuevo León), Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez (Fiscal General de Nuevo León), Graciela Buchanan Ortega (Jueza del Poder Judicial de Nuevo León); Aldo Fasci (Secretario de Seguridad de Nuevo León), William H. Duncan (Cónsul General de Estados Unidos en Monterrey), Adrián de la Garza (Gobernador de Monterrey), Cristina Díaz (Alcaldesa de Guadalupe) and Andrés Mijes (en representación de la Alcaldesa de Escobedo), Ana Pecova (Directora de Equis Justicia para las Mujeres) y Marco López-Silva (Director Ejecutivo de Fundación Idea).

## TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS.....	1
1 Introducción.....	12
2 Metodología de Sistemas Locales.....	12
3 Aplicando la Metodología de Sistemas Locales a NFM.....	14
3.1 Definir sistemas locales para la prevención y atención de feminicidios.....	15
3.2 Mapear funciones y actores.....	15
3.2.1 Recursos.....	16
3.2.2 Roles.....	16
3.2.3 Relaciones.....	19
3.2.4 Reglas.....	20
3.2.5 Resultados.....	20
3.3 Identificar brechas y oportunidades.....	20
3.4 Responder a las necesidades de los sistemas.....	21
4 Conclusión.....	23
5 Anexos.....	24
Anexo 1: Sistema Local para la prevención de Feminicidios.....	24
Anexo 2: Sistema Local para la Atención de Feminicidios.....	24
Referencias.....	25

## I INTRODUCCIÓN

Este documento fue producido como parte del programa Ni Un Femicidio Más (NFM), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) e implementado por Fundación IDEA, Equis Justicia para las Mujeres y Fortis Consultores (en lo sucesivo, el Equipo de Trabajo). El objetivo de este programa es fortalecer la capacidad de las autoridades públicas locales para prevenir, atender, investigar y sancionar los casos de feminicidios en el estado de Nuevo León y, específicamente, en los municipios de Monterrey, Guadalupe y Escobedo. NFM trabaja principalmente con las siguientes instituciones: la policía estatal (Fuerza Civil) y municipales (corporaciones de Monterrey, Guadalupe y Escobedo), la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, la Dirección de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos y Testigos (DOPAVIDET) a través de los Centros de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos (COPAVIDE), y el Poder Judicial del Estado de Nuevo León. El programa también se relaciona con instituciones de salud públicas y privadas, instituciones académicas locales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y del sector privado.

El programa NFM inició operaciones en 2018 y tendrá una duración de cuatro años, durante los cuales se prevé llevar a cabo actividades de diagnóstico, diseño de soluciones, apoyo en la implementación de soluciones y apropiación de las mismas por parte de las instituciones del programa. El presente documento explica el marco teórico usado para NFM. Los primeros productos del programa que integrarán la metodología son los diagnósticos institucionales de la Fuerza Civil, las policías municipales de Monterrey, Guadalupe y Escobedo, la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, la DOPAVIDET, el Poder Judicial del Estado de Nuevo León y las instituciones de salud del estado. Los diagnósticos institucionales tienen como objetivo indagar en la situación actual de las instituciones de NFM e identificar sus capacidades y áreas de oportunidad para prevenir que la VCMN escale a un feminicidio, y en caso de que ocurra, para responder ante éstos. La aproximación metodológica utilizada se basa en la Metodología de Sistemas Locales, desarrollada por USAID. El Equipo de Trabajo adoptó principios y elementos clave de esta metodología y desarrolló un marco de análisis específico para el programa de NFM. Se pretende que esta aproximación sea utilizada por el Equipo de Trabajo durante todas las fases del programa para plantear e implementar las intervenciones de NFM.

El documento está estructurado de la siguiente forma. Primero, se explica la Metodología de Sistemas Locales de USAID. Posteriormente, se detalla cómo el Equipo de Trabajo adopta ciertos principios fundamentales de esta metodología al contexto particular de NFM. Finalmente se presentan las conclusiones sobre el planteamiento metodológico expuesto en este documento, así como una representación visual de cómo el Equipo de Trabajo utilizará la metodología a lo largo de NFM.

## 2 METODOLOGÍA DE SISTEMAS LOCALES

La Metodología de Sistemas Locales es un marco de análisis desarrollado por USAID, utilizado principalmente para favorecer que las intervenciones en materia de desarrollo resulten en cambios duraderos y sostenibles.<sup>1</sup> De acuerdo con el documento de USAID *Local Systems: A Framework For Supporting Sustained Development*, un Sistema Local es: “un conjunto de actores (gobiernos, sociedad civil, sector privado, universidades, individuos, entre otros) interconectados, cuya interacción produce un resultado específico en materia de desarrollo”.<sup>2</sup> En el centro de esta metodología está el supuesto de que alcanzar y mantener un objetivo de desarrollo depende de la intervención de múltiples actores, de la forma en que éstos interactúan y de los incentivos que los impulsan.

Por esto, para que una intervención alcance objetivos de desarrollo deseables se requiere de una mirada sistémica y global, que no sólo busque fortalecer las capacidades de actores individuales, sino que incida en el

<sup>1</sup> Traducción elaborada a partir de USAID *Local Systems: A Framework For Supporting Sustained Development*.

funcionamiento del sistema en su conjunto. En este sentido, la sostenibilidad de un objetivo de desarrollo depende de la solidez del sistema local en donde se aplica (un sistema local puede ser desde una comunidad o vecindario, una localidad, una región o hasta un país), así como de la capacidad de los actores y sus interacciones para adaptarse a cambios de contexto.<sup>3</sup>

La Metodología de Sistemas Locales no sólo permite identificar la variedad de actores que juegan un papel en el desarrollo local, sino que también facilita entender sus funciones dentro del sistema y detectar qué tan eficientemente las están cumpliendo. Con esto se puede hacer un análisis integral y objetivo sobre qué partes del sistema es conveniente fortalecer para alcanzar los resultados de desarrollo esperados en el largo plazo.<sup>4</sup>

USAID establece diez principios básicos para guiar la aplicación de la Metodología de Sistemas Locales a un contexto local específico:

1. *Reconocer que siempre existe un sistema.* Independientemente del contexto de una intervención, siempre se pueden identificar dinámicas de funcionamiento, interacción e intereses entre los actores involucrados en el desarrollo. Comprenderlas permite identificar las oportunidades y limitantes del sistema para alcanzar un objetivo de desarrollo.
2. *Participar con todo tipo de sistemas locales.* Dado que los sistemas locales se encuentran en todos los contextos, y teniendo en cuenta que el objetivo principal de esta metodología es la sustentabilidad, es importante actuar de forma sistémica con sistemas locales de distintos tipos y en distintos espacios geográficos.
3. *Utilizar la capacidad de convocatoria de USAID.* Es importante aprovechar la capacidad de USAID de reunir a una multiplicidad de actores de los ámbitos internacional, nacional y local para asegurar una intervención sistémica e integral.
4. *Hacer uso del conocimiento local.* Comprender un sistema local e incidir en su desarrollo implica un acercamiento con actores locales, quienes tienen un mejor entendimiento de su situación que cualquier actor externo.
5. *Mapear sistemas locales.* El punto central de la metodología consiste en identificar los actores y relaciones clave de un sistema, sus dinámicas, oportunidades y limitantes. Para ello, USAID recomienda llevar a cabo un análisis de las 5R: a) Recursos (cómo el sistema transforma recursos en acciones tangibles); b) Roles (las funciones que desempeñan los actores del sistema); c) Relaciones (la naturaleza de la interacción entre los distintos actores que componen el sistema); d) Reglas (las normas formales e informales que gobiernan la relación entre los actores del sistema), y e) Resultados (la medición de la fortaleza de un sistema local como vehículo para avanzar un objetivo de desarrollo). El mapeo de sistemas locales permite comprender las dinámicas y particularidades de los contextos sistémicos con los que se trabaja para lograr una mayor incidencia.
6. *Diseñar intervenciones de forma integral.* Ante el entendimiento amplio que pueda resultar del mapeo de sistemas locales, se deben diseñar intervenciones que vayan dirigidas al sistema en general. Éstas pueden incluir una variedad de modalidades, desde asistencia técnica, modificaciones de las políticas públicas, alianzas con los sectores públicos y privados, entre otras.
7. *Asegurar la rendición de cuentas.* Construir relaciones de confianza y reglas de rendición de cuentas es una condición central para la sostenibilidad y adaptabilidad de los sistemas locales.
8. *Ser flexibles.* Promover la adaptabilidad de un sistema local implica abordar las intervenciones con flexibilidad.
9. *Incorporar una perspectiva de facilitación.* El enfoque para fortalecer sistemas locales debe ser el facilitar ciertas interacciones y procesos entre los actores involucrados, sin asumir la responsabilidad de hacerlo directamente. Es decir, USAID debe limitarse a un papel de catalizador durante una intervención.
10. *Monitorear y evaluar para la sustentabilidad.* Los procesos de monitoreo y evaluación de las intervenciones permiten identificar qué elementos están funcionando y qué podría mejorarse para asegurar la sustentabilidad de un sistema local.<sup>5</sup>

La Metodología de Sistemas Locales se concibió para tratar problemáticas en materia de desarrollo y ha sido utilizada en múltiples proyectos alrededor del mundo para este propósito.<sup>6</sup> En México, este enfoque se ha utilizado y adaptado en los últimos años para abordar intervenciones relacionadas con la prevención de la violencia. Por ejemplo, la actividad “Juntos para la Prevención de Violencia” (JPV) usó este enfoque para desarrollar proyectos en Ciudad Juárez, Tijuana, Morelia, Monterrey y Guadalajara, lo que llevó al fortalecimiento de más de 20 alianzas locales, al desarrollo y la aprobación de planes locales de prevención de la violencia, la sistematización de la información de la incidencia delictiva, y la capacitación de más de 1,000 actores locales en la prevención de la violencia.<sup>7</sup> Además de los resultados positivos que ha tenido en la práctica, esta metodología contribuye al constante fortalecimiento de instituciones a través de intervenciones flexibles, viables y realistas.

Dado que la prevención y atención de casos de VCMN y feminicidios en Nuevo León involucra a múltiples actores que deben actuar de forma interconectada y coordinada, NFM optó por utilizar la Metodología de Sistemas Locales como base para el desarrollo del programa. Con ello, el Equipo de Trabajo espera no solamente fortalecer a las instituciones del programa, sino también incidir en la forma en que éstas contribuyen al funcionamiento de un sistema local para prevenir y atender feminicidios en el estado. A continuación se detalla cómo el Equipo de Trabajo pretende adaptar la Metodología al contexto particular de NFM.

### 3 APLICANDO LA METODOLOGÍA DE SISTEMAS LOCALES A NFM

Para poner en práctica la Metodología de Sistemas Locales al contexto y objetivos específicos de NFM, el Equipo de Trabajo revisó los principios clave de la metodología (detallados en la sección anterior) que son aplicables al contexto del programa. El Equipo de Trabajo identificó cuatro pasos principales para adaptar la Metodología de Sistemas Locales al programa: 1) Definir el sistema local; 2) Mapear funciones y los actores del sistema local a los que les competen; 3) Identificar brechas y oportunidades; y 4) Responder a las necesidades del sistema local.

*Figura 1: Adaptación de la Metodología de Sistemas Locales a NFM*



A continuación se detalla cómo se adopta la Metodología de Sistemas Locales por pasos. En cada uno, se identifican en recuadros los principios de la Metodología utilizados para adaptar este enfoque al contexto de NFM, seguidos por una explicación de cómo se aplican al programa.

### 3.1 DEFINIR SISTEMAS LOCALES PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE FEMINICIDIOS

*Principio 1: Reconocer que siempre existe un sistema.*

Independientemente del contexto de una intervención, siempre se pueden identificar dinámicas de funcionamiento, interacción e intereses entre los actores. Comprenderlas permite identificar las oportunidades y limitantes del sistema para alcanzar un objetivo de desarrollo.

De acuerdo con el primer principio de la Metodología de Sistemas Locales de USAID, es posible identificar un sistema local en cualquier contexto de desarrollo. Retomando este supuesto para el programa NFM, el Equipo de Trabajo reconoce que la prevención y la atención de feminicidios en Nuevo León involucran múltiples actores, cuya operación e interacción produce un resultado particular. Bajo este entendimiento, el Equipo de Trabajo identificó que, para los propósitos del proyecto, existen dos sistemas locales en Nuevo León: un sistema local para la prevención del feminicidio y un sistema local para la atención del feminicidio. Se optó por separar estos sistemas ya que ambos responden a objetivos distintos. En la Tabla I se resumen ambos sistemas locales y sus objetivos:

Tabla I: Objetivos de los sistemas locales de prevención y atención de feminicidios en Nuevo León	
Sistema	Objetivo
<b>1. Sistema local de prevención del feminicidio</b>	Prevenir la repetición y escalamiento de casos de VCMN.
<b>2. Sistema local de atención del feminicidio</b>	Garantizar que la atención, investigación, judicialización y sanción de feminicidios sean adecuadas y efectivas, incluidas la reparación del daño <sup>b</sup> y la no repetición. <sup>c</sup>

Una vez definidos los sistemas locales que enmarcan la intervención de NFM, el Equipo de Trabajo se enfocó en entender los actores que los componen, sus funciones y sus relaciones, así como las normas y recursos que regulan su funcionamiento. Comprender que las instituciones con las que colabora NFM se inscriben dentro de un contexto más amplio permite adoptar una visión integral para abordar no sólo necesidades institucionales, sino también sistémicas.

### 3.2 MAPEAR FUNCIONES Y ACTORES

*Principio 5: Mapear sistemas locales*

El punto principal de la Metodología de Sistemas Locales consiste en identificar los actores y relaciones clave de un sistema, sus dinámicas, oportunidades y limitantes. Para ello, USAID recomienda llevar a cabo un análisis de las 5R:

- a) **Recursos:** cómo el sistema transforma recursos en acciones o resultados tangibles.
- b) **Roles:** las funciones que desempeñan los actores del sistema.
- c) **Relaciones:** la naturaleza de la interacción entre los distintos actores que componen el sistema.
- d) **Reglas:** las normas formales e informales que gobiernan la relación entre los actores del sistema.
- e) **Resultados:** la medición de la fortaleza de un sistema local como vehículo para avanzar un objetivo de desarrollo.

<sup>b</sup> Por “reparación del daño” nos referimos a la obligación impuesta al que cometió el delito de restablecer el estado original de la situación y resarcir los perjuicios derivados de su delito. La exigibilidad de la reparación del daño son ajenos a la voluntad de los ofendidos. En el caso de fallecimiento de la víctima, al ser imposible la restitución de la vida, el Art. 30 del Código Penal Federal establece que las víctimas indirectas tendrán derecho en la reparación del daño.

<sup>c</sup> Las garantías de la “no repetición” se refieren tanto a una de las formas de reparación a las víctimas como a uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados que se adoptan para que las víctimas no vuelvan ser objeto de hechos victimizantes y que contribuyan a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

Aplicar este enfoque permite identificar las fortalezas y las debilidades de los sistemas locales, y de esta forma, enfocar los recursos necesarios para una intervención.

Para conocer los actores clave y comprender sus relaciones en los sistemas locales de prevención y atención de feminicidio en Nuevo León, el Equipo de Trabajo elaboró un mapeo con base en la metodología de 5R de USAID. Para lo anterior, se analizó la normatividad aplicable, reglas formales y buenas prácticas para entender cómo deberían de funcionar los sistemas locales de prevención y atención al feminicidio en Nuevo León. Este mapeo provee un marco de referencia sobre el funcionamiento esperado de los sistemas locales que permite al Equipo de Trabajo, en etapas posteriores, determinar el nivel en que la realidad se apega a este estándar. A continuación se detalla cómo el Equipo de Trabajo planteó cada uno de los elementos de las 5R en esta etapa.<sup>d</sup>

### 3.2.1 Recursos

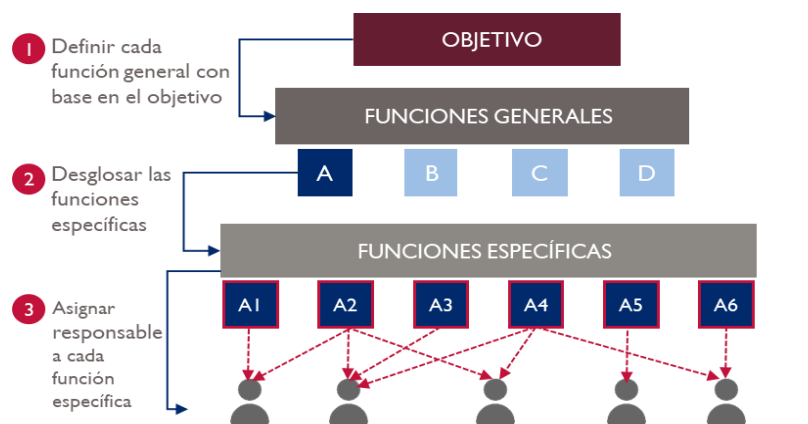
El análisis de recursos consiste en identificar cómo los sistemas locales transforman medios (que pueden incluir la asignación de presupuestos, materiales o *inputs*<sup>e</sup>) en resultados o acciones concretas. Para este análisis, el Equipo de Trabajo analizó dos componentes principales: el personal con el que deberían de contar los actores del sistema para prevenir y atender feminicidios y los recursos materiales (equipamiento) necesarios para estos propósitos. De tener un funcionamiento adecuado, los recursos destinados y existentes de los sistemas para prevenir y atender feminicidios en Nuevo León deberían ser suficientes y proporcionales a la magnitud del problema de VCMN y feminicidios.

Además del personal y el equipamiento, un elemento relevante para analizar en el mapeo de recursos es el presupuesto asignado y ejercido por los actores de los sistemas locales para la prevención y atención de feminicidios en Nuevo León. Debido a la complejidad que representa realizar este análisis—y considerando que actores de la sociedad civil en Nuevo León manifestaron un interés por realizar esta evaluación—<sup>8</sup>el Equipo de Trabajo optó por no incluir este elemento dentro del alcance del mapeo.

### 3.2.2 Roles

La Metodología de Sistemas Locales señala que los roles son funciones que desempeñan uno o varios actores dentro de un sistema local para el cumplimiento de un objetivo definido. Para el mapeo elaborado por el Equipo de Trabajo, se optó por identificar funciones concretas que los actores que forman parte de los sistemas de prevención y atención al feminicidio deben de cumplir para lograr los objetivos señalados anteriormente. Para esto, el Equipo llevó a cabo un proceso de identificación y definición de las funciones “generales” y las funciones “específicas” que existen en los sistemas, hasta llegar a un nivel de desagregación tal que fuera posible atribuirlos a actores facultados para llevarlas a cabo (ver Figura 2).

Figura 2: Diagrama de funciones y actores



<sup>d</sup> El Equipo de Trabajo realiza este comparativo en la etapa descrita en la sección 3.3. Identificar brechas y oportunidades.

<sup>e</sup> Los *inputs* son todo aquello que se aporta a una intervención (desde recursos financieros, materiales, recursos humanos, etc) para obtener un resultado deseado.



Las funciones “generales” se entienden como aquellas acciones que, de realizarse en su totalidad, deberían de cumplir con el objetivo del sistema. Las funciones generales agrupan a las funciones “específicas”, aquellas que detallan componentes particulares de las funciones generales y que por su nivel de desagregación pueden ser medibles a través de indicadores de contexto y resultados.

Las tablas siguientes muestran las funciones generales identificadas para los sistemas locales de prevención y atención al feminicidio en Nuevo León. Las funciones específicas, que se desprenden de las funciones generales, se encuentran detalladas en los Anexos 1 y 2.

Tabla 2: Sistema local de prevención del feminicidio en Nuevo León	
Función general <sup>f</sup>	Definición
A. Definir la política pública de prevención de la VCMN y feminicidios.	Declaraciones de principios, objetivos y compromisos que promuevan la prevención de los feminicidios.
B. Empezar estrategias efectivas de prevención primaria de la VCMN y feminicidios <sup>g</sup> .	Acciones e intervenciones dirigidas a atender factores de riesgo por razones de género, y garantizar la seguridad e integridad de las niñas y mujeres.
C. Realizar prevención secundaria estratégica y efectiva de la VCMN y feminicidios.	Acciones e intervenciones dirigidas personas propensas de cometer/sufrir un delito de feminicidio.
D. Garantizar la eficiencia, efectividad y transparencia de la institución en materia de prevención de la VCMN y feminicidios.	Acciones que mejoren la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas en la prevención de los feminicidios.
E. Coordinarse de manera interinstitucional e intersectorial para prevenir la VCMN y feminicidios.	Acciones que creen y mejoren la coordinación entre actores de una institución o entre instituciones para prevenir los feminicidios.

Tabla 3: Sistema local de atención al feminicidio en Nuevo León	
Función general <sup>h</sup>	Definición
A. Definir la política pública de atención especializada a casos de feminicidio.	Declaraciones de principios y compromisos que promuevan la efectiva atención de casos de feminicidio.
B. Atender debidamente, en el ámbito de su competencia, los casos de feminicidios.	Acciones de clasificación de casos como feminicidios y atención inmediata a las víctimas directas e indirectas del delito.
C. Contribuir a la investigación y judicialización de los casos de feminicidio.	Actividades conducentes para contribuir a la investigación del delito de feminicidio.
D. Llevar a cabo un proceso judicial con perspectiva de género.	Actividades relacionadas con el proceso de judicialización de los casos de feminicidio.
E. Atender a víctimas indirectas del delito de feminicidio.	Acciones que aseguren la atención a víctimas indirectas del delito de feminicidio.
F. Cumplir con las medidas de reparación integral del daño para las víctimas indirectas de feminicidios.	Actividades que aseguren la reparación integral del daño a víctimas indirectas del delito de feminicidio.

<sup>f</sup> Las funciones específicas para el sistema local de prevención del feminicidio se detallan en Anexo 1.

<sup>g</sup> En el Anexo 1 se detalla la conceptualización de la prevención primaria y la prevención secundaria.

<sup>h</sup> Las funciones específicas para el sistema local de atención al feminicidio se detallan en Anexo 2.

<b>G. Garantizar la eficiencia, efectividad y transparencia de la institución en la atención a casos de feminicidio.</b>	Acciones que mejoren la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas al atender los casos de feminicidio.
<b>H. Coordinarse de manera interinstitucional e intersectorialmente para dar una atención especializada y efectiva en casos de feminicidios.</b>	Acciones que creen y mejoren la coordinación entre actores de una institución o entre instituciones para atender los feminicidios.

Una vez definidas las funciones generales y específicas del sistema, el Equipo de Trabajo identificó los actores responsables de cumplir con estos roles. Para esto, se analizaron reglas formales (la normatividad aplicable que asigna facultades concretas) e informales (acuerdos tácitos entre los actores que componen un sistema que determinan responsabilidades para ciertas funciones). Este análisis se explica con mayor detalle en el apartado 3.2.4. Relaciones. Es importante tener en cuenta que múltiples actores pueden ser responsables de una función determinada y que un sólo actor puede ser responsable de más de una función.

Con el objetivo de conocer la distribución de responsabilidades de los sistemas locales de prevención y atención de feminicidios en Nuevo León de la forma más específica posible, el Equipo de Trabajo clasificó a los actores en tres grupos principales: instituciones estatales, instituciones municipales y sociedad civil. Dentro de las instituciones estatales se encuentra, por ejemplo, Fuerza Civil, el Poder Judicial, Fiscalía, DOPAVIDET, el Congreso del Estado, Consejo Nuevo León, el Instituto Estatal de la Mujer (IEM), y Secretaría de Salud, entre otros. Entre las instituciones municipales se incluyó a las policías municipales, los Institutos Municipales de la Mujer y secretarías de ayuntamientos municipales. Para la categoría de sociedad civil el Equipo de Trabajo incluyó a las OSC, la academia, el sector privado y los medios de comunicación.

El Equipo de Trabajo elaboró el mapeo de funciones y actores en una matriz que contempla las funciones generales de los sistemas de prevención y atención de feminicidios, las funciones específicas de estos, los actores responsables de cumplir con las funciones específicas y la normatividad que establece estas facultades. El siguiente recuadro presenta un ejemplo de la matriz de funciones y actores, enfocado en algunas de las instituciones con las que colabora el proyecto NFM.<sup>i</sup>

Figura 3: Ejemplo de la matriz de funciones y actores

Sistema local de prevención de feminicidios						
Función general	Definición	Funciones específicas	Actor responsable			
			Fuerza Civil	Poder Judicial	Fiscalía	DOPAVIDET
C. Realizar prevención secundaria estratégica y efectiva de la VCMN y los feminicidios	Acciones e intervenciones dirigidas a personas propensas de cometer/sufrir un delito de feminicidio	1 Detectar y priorizar casos de VCMN con base en la valoración de riesgos asociados a la vulnerabilidad a la que están expuestas las víctimas desde una perspectiva interseccional.	X (Atribución informal)			X (RLOPGJENL Artículo 43)
		2 Brindar protección inmediata a víctimas de VCMN.	X (Recomendación 1.4 AVGM)		X (LGAMVLV art. 47 / CNPP Artículo 8 y 124 Bis. / R. 3.3 AVGM)	X (RLOPGJENL Artículo 43)
		3 Dar cumplimiento de las condiciones mínimas a las órdenes y medidas de protección que se mandatan a las corporaciones policiales.	X (Recomendación 1.4 AVGM)	X (LGAMVLV Artículo 27-32 / CPPNL Art. 5 / R. 1.4 AVGM)	X (CNPP Artículo 124 Bis. / CPNL Art. 98 bis. / R. 1.4 & 3.3 AVGM)	

*Ilustrativo*

AVGM= Alerta de Género contra las Mujeres de Nuevo León  
 CPPNL= Código de Procedimientos Penales de Nuevo León  
 LGAMLV= Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia  
 RLOPGJENL=Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León

<sup>i</sup> Para ver la matriz completa, referirse a los Anexos. Si bien el ejemplo muestra las funciones de cuatro instituciones de NFM, la matriz elaborada por el Equipo de Trabajo incluye a todos los actores que se identificó que pertenecen a los sistemas de prevención y atención a feminicidios en Nuevo León.

La tabla ilustra la función general “C. Realizar prevención secundaria estratégica y efectiva de la VCMN y los feminicidios”, parte del sistema local de prevención de feminicidios en Nuevo León. La prevención secundaria en la prevención de feminicidios se entiende como todas aquellas acciones dirigidas a personas propensas a cometer o a sufrir un delito de feminicidio. Para esta función general, el Equipo de Trabajo identificó, entre otras, las siguientes funciones específicas: detectar y priorizar casos de VCMN con base en una valoración de riesgos; brindar protección inmediata a víctimas de violencia, y dar cumplimiento de las condiciones mínimas a las órdenes y medidas de protección. Como se muestra, se identificó que la función específica de detectar y priorizar casos de VCMN la deben cumplir, entre otros actores, la Fuerza Civil y la DOPAVIDET (a través de los COPAVIDE). El brindar protección inmediata a víctimas de VCMN es responsabilidad de la Fuerza Civil, la Fiscalía y la DOPAVIDET. La emisión de órdenes y medidas de protección es facultad del Poder Judicial y de la Fiscalía, mientras que el seguimiento de estas recae en el Poder Judicial, la Fiscalía y la Fuerza Civil. A partir de este análisis, el Equipo de Trabajo obtuvo un panorama amplio sobre aquellas funciones que los actores de los sistemas de prevención y atención a feminicidios están obligados a cumplir con base en la normatividad aplicable.

### 3.2.3 Relaciones

De acuerdo con la metodología de las 5R, las relaciones entre los actores en un sistema local se refieren a la naturaleza de las interacciones entre ellos, y cómo ésta aporta a lograr los objetivos del sistema. Los sistemas locales de prevención y atención al feminicidio incluyen actores diversos, desde instancias de seguridad, administración y procuración de justicia (como las autoridades con las que colabora NFM), a autoridades del ámbito educativo y laboral (como la Secretaría de Educación o la Secretaría del Trabajo). Para los propósitos de NFM, el Equipo de Trabajo se enfocó en estudiar las relaciones entre los actores que juegan un rol relevante en la seguridad y la procuración de justicia para la VCMN en Nuevo León.

Desde una perspectiva sistémica, la prevención y atención del feminicidio implican una coordinación estrecha entre actores gubernamentales y de la sociedad civil. En ambos procesos, las instancias de seguridad y procuración de justicia cumplen un papel específico que influye en el resto del proceso, y por lo tanto, en el funcionamiento del sistema. Asimismo, a lo largo de la cadena de prevención y atención de feminicidios, existen momentos de convergencia en donde las autoridades de seguridad y procuración de justicia deben coordinarse para tomar decisiones conjuntas y compartir información, entre otras cosas. A partir del mapeo, el Equipo de Trabajo identificó estos puntos de convergencia, cuyo funcionamiento se analiza en la etapa posterior (sección 3.3 Identificar brechas y oportunidades).

El ejemplo a continuación ilustra un proceso específico de prevención del feminicidio que requiere de una adecuada coordinación entre autoridades.

#### *Recuadro 1: Coordinación para la emisión y ejecución de medidas de protección*

Uno de los mecanismos institucionales para prevenir que un contexto de VCMN escale a una situación más grave, o a un feminicidio, son las medidas de protección. El Código Nacional de Procedimientos Penales establece que la Fiscalía General de Nuevo León tiene la facultad de dictar medidas de protección durante cualquier fase de un proceso penal. Por lo general, las medidas de protección tienen una duración de 60 días (con posibilidad de extenderlo durante 30 días) y algunas de ellas requieren ser ratificadas por el Poder Judicial. La autoridad encargada de ejecutar estas medidas es la policía. Entre éstas medidas pueden estar, por ejemplo, realizar patrullajes periódicos en el domicilio de la víctima o establecer un mecanismo de denuncia y atención inmediata para la víctima.<sup>9</sup>

De acuerdo con los sistemas locales de prevención y atención de los feminicidios en Nuevo León, definidos por el Equipo de Trabajo, idealmente, las instituciones involucradas deberían tener mecanismos de comunicación y coordinación efectivos para ejecutar las medidas de forma que garanticen la seguridad de las mujeres que las solicitan. La Fiscalía General, por ejemplo, debería de dar seguimiento a la ratificación del poder judicial, y tanto la Fiscalía como el poder judicial deberían de contar con mecanismos de comunicación para asegurar que la policía tenga la capacidad de recibir la medida y ejecutarla.<sup>10</sup>

Teniendo en cuenta la relevancia de la coordinación para la prevención y atención de feminicidios, el Equipo de Trabajo aprovechará el alcance multinstitucional y sistémico de NFM para abordar los retos identificados en esta materia.

### 3.2.4 Reglas

Las reglas de un sistema local son todos aquellos acuerdos formales e informales que determinan las funciones de los actores y que gobiernan las relaciones entre éstos. Como se mencionó anteriormente, el Equipo de Trabajo analizó, por un lado, la normatividad aplicable (incluyendo leyes, códigos penales, protocolos federales, estatales y municipales, normas oficiales y recomendaciones de la Alerta de Género para Nuevo León) que determinan las responsabilidades y las competencias de cada actor.<sup>1</sup>

Además, se busca identificar las reglas informales o los acuerdos tácitos que existen entre los actores del sistema, y que forman parte de su funcionamiento. Para comprender las reglas formales e informales de los sistemas de prevención y atención a feminicidios, es especialmente relevante conocer y comparar la percepción que los actores tienen sobre las funciones que ellos mismos deben cumplir, aquellas que le corresponden a otros actores y el nivel de eficiencia con el que consideran que se cumplen (tanto por ellos como por otros).

#### *Recuadro 2: Ejemplo de reglas informales en el sistema local de prevención del feminicidio*

Actores de gobierno estatales y municipales, así como de la sociedad civil, mencionaron en entrevistas que la labor de operar refugios de largo plazo para mujeres víctimas de violencia en Nuevo León recae principalmente en Alternativas Pacíficas, una organización de la sociedad civil enfocada en violencias en contra de las mujeres. Instituciones como la Fiscalía General del Estado de Nuevo León, Fuerza Civil y la Secretaría de Salud de Nuevo León aseguraron que, si identifican que una mujer que acude a sus servicios requiere un refugio, se le canaliza con Alternativas Pacíficas. Actualmente no existen acuerdos formales entre las instituciones de gobierno y Alternativas Pacíficas para coordinarse al canalizar casos. Sin embargo, hay un entendimiento implícito de que Alternativas Pacíficas es el actor mejor preparado para recibir a mujeres víctimas de violencia.<sup>11</sup>

### 3.2.5 Resultados

La metodología de las 5R señala que el resultado de un sistema local es una medición de su fortaleza para cumplir con sus objetivos establecidos. Para medir el resultado del sistema de prevención y atención al feminicidio en Nuevo León, el Equipo de Trabajo utiliza como aproximación una serie de indicadores (establecidos en el Plan de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje del programa, o *MEL Plan*). A lo largo de la ejecución de NFM, el Equipo de Trabajo levantará datos trimestralmente para construir indicadores de contexto (principalmente, sobre feminicidios y VCMN en Nuevo León y en los municipios de Monterrey, Guadalupe y Escobedo); de gestión (que miden las actividades realizadas por el Equipo de Trabajo) y de resultados (que miden el desempeño de las instituciones del programa a partir de las intervenciones de NFM). Si bien los indicadores monitoreados en NFM no pretenden medir la funcionalidad de los sistemas locales de prevención y atención de feminicidios en Nuevo León de forma exhaustiva, sí buscan identificar el impacto de NFM sobre ciertas funciones específicas y prioritarias de las instituciones del programa.

## 3.3 IDENTIFICAR BRECHAS Y OPORTUNIDADES

El mapeo de recursos, roles, relaciones, reglas y resultados de los sistemas locales de prevención y atención al feminicidio en Nuevo León le permite al Equipo de Trabajo tener un marco de referencia sobre el funcionamiento esperado de los sistemas. Con esto, el Equipo puede analizar el contexto actual de los actores que integran los sistemas y su desempeño para determinar cómo contrasta con el marco de referencia. Esto permite, entre otras cosas, identificar las brechas (funciones que no se han cumplido, se han pospuesto o no se les ha dado la relevancia suficiente), duplicaciones (funciones que cumplen varios actores, a veces de forma

<sup>1</sup> El marco normativo de los sistemas locales de prevención y atención al feminicidio se detallan en Anexo 3.

redundante), y oportunidades del sistema (actores que están siendo subutilizados o acciones que podrían fortalecer el sistema). Por lo tanto, la metodología informa decisiones sobre cómo orientar recursos para fortalecer la capacidad y la coordinación entre los actores locales.

Para propósitos de NFM, y dado que el programa permite incidir directamente en un número limitado de autoridades, el análisis de brechas y oportunidades se enfoca en las instituciones del programa: Fuerza Civil, las policías municipales de Monterrey, Guadalupe y Escobedo, la Fiscalía General del Estado de Nuevo León, la DOPAVIDET y el Poder Judicial del Estado de Nuevo León.<sup>k</sup> Dicho esto, es importante aclarar que el programa no pretende incidir en el funcionamiento de todas las funciones específicas y/o actores de los sistemas locales de prevención y atención al feminicidio, que si bien son relevantes para la consecución de los objetivos de NFM, quedan fuera de su alcance.

El análisis de brechas y oportunidades para las instituciones de NFM se plasmará en los diagnósticos institucionales que elaborará el Equipo de Trabajo. Éstos consistirán en una revisión profunda de la situación actual de las instituciones de NFM y de la forma en que éstas cumplen con el marco de referencia de los sistemas locales de prevención y atención al feminicidio.<sup>l</sup> Los diagnósticos institucionales se elaborarán a partir de entrevistas y grupos de enfoque con actores a nivel operativo, medio y alto en las instituciones de NFM; una revisión de literatura y documentos institucionales internos (incluyendo manuales, protocolos y procesos), y una evaluación de información y datos públicos institucionales (por ejemplo, las llamadas de emergencia que recibe Fuerza Civil y las policías municipales, las carpetas de investigación sobre VCMN, y/o las sentencias de feminicidios en Nuevo León).

La elaboración de diagnósticos institucionales pretende arrojar luz sobre la situación en la que operan las instituciones de NFM para cumplir con sus funciones (por ejemplo, una cantidad suficiente de policías en campo o de fiscales que puedan asumir investigaciones de VCMN o feminicidios). Asimismo, éstos identificarán de forma puntual las áreas de oportunidad en materia de capacidad institucional y de coordinación entre las instituciones de NFM. Con esto, el Equipo de Trabajo buscará evaluar cómo las instituciones de NFM están contribuyendo a los resultados de los sistemas locales. El ejemplo a continuación ilustra el análisis de brechas y oportunidades para una función específica de la Policía Municipal de Guadalupe.

*Recuadro 3: Análisis de brechas y oportunidades*

Uno de los componentes del marco de referencia construido para la los Diagnósticos de Policía consiste en que las corporaciones tengan y apliquen un protocolo de actuación para casos de violencia familiar. En los diagnósticos institucionales, el Equipo de Trabajo debe analizar, en primer lugar, si las instituciones policíacas ya cuentan con un protocolo especializado para este fin. Se debe evaluar si el protocolo está institucionalizado y si su contenido está interiorizado por el personal policial que debe responder a estos incidentes. El Equipo de Trabajo debe analizar cuáles son las fortalezas y debilidades del protocolo (en caso de que exista), para identificar áreas de oportunidad que puedan ser trabajadas durante NFM, en caso de ser prioridad.

### **3.4 RESPONDER A LAS NECESIDADES DE LOS SISTEMAS**

Una vez identificadas las necesidades y áreas de mejora de las instituciones de NFM, el Equipo de Trabajo debe definir, priorizar, diseñar e implementar intervenciones sustentables que las autoridades fortalezcan los procesos para el cumplimiento de sus funciones específicas. Para esto, la Metodología de Sistemas Locales sugiere—entre otras recomendaciones—diseñar soluciones de forma holística, incorporar factores de flexibilidad y

<sup>l</sup> El Equipo de Trabajo se basó en la Metodología de Sistemas Locales para construir marcos de referencia particulares para el análisis de brechas y oportunidades de cada institución de NFM. Las metodologías específicas utilizadas, así como los componentes analizados para cada institución, se detallan en los diagnósticos institucionales.

adaptabilidad en el diseño e implementación de intervenciones, optar por una perspectiva facilitadora y monitorear la sostenibilidad de los sistemas.

**Principio 6: Diseñar intervenciones de forma integral**

Ante el entendimiento amplio que pueda resultar del mapeo, se deben diseñar intervenciones que vayan dirigidas al sistema en general. Éstas pueden incluir una variedad de modalidades, desde asistencia técnica, apoyos económicos, entre otras.

**Principio 8: Ser flexibles.**

Promover la adaptabilidad de un sistema local implica abordar las intervenciones con flexibilidad.

**Principio 9: Incorporar una perspectiva de facilitación**

El enfoque para fortalecer sistemas locales debe ser el facilitar ciertas interacciones, sin asumir la responsabilidad de hacerlo directamente. Es decir, USAID debe limitarse a un papel de catalizador durante una intervención.

**Principio 10: Monitorear y evaluar para la sustentabilidad**

Los procesos de monitoreo y evaluación de resultados permiten identificar qué elementos de la intervención están funcionando y qué podría mejorarse para asegurar la sustentabilidad de un sistema local.

En cuanto al diseño holístico de soluciones, las intervenciones de NFM buscan abordar no solamente las áreas de oportunidad individuales de las instituciones del programa, sino también la coordinación que pueda haber entre éstas, que de manera conjunta fortalezcan el sistema de prevención y atención de casos de feminicidios. Al adoptar una visión sistémica y garantizar que las intervenciones del programa respondan a objetivos conjuntos, se espera que NFM genere resultados sostenibles y duraderos más allá de la vida del programa. En este sentido, es importante ponderar qué necesidades son prioritarias y cuáles generarán mayores beneficios para los sistemas locales de prevención y atención a feminicidios. Para esto, el Equipo de Trabajo utilizará los hallazgos del mapeo de las 5R, así como de brechas y oportunidades, para orientar esfuerzos durante NFM.

Para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones de NFM, es necesario integrar a la planeación del Equipo de Trabajo dos elementos clave: la flexibilidad al momento de diseñar e implementar y asumir el rol facilitador que debe tener el Equipo de Trabajo. Sobre el primero, es fundamental tener en consideración que NFM es un programa a mediano plazo y que involucra múltiples y diversos actores. Esto llama a que el Equipo de Trabajo aborde los procesos de diseño e implementación del programa con un nivel de flexibilidad que implique mantener objetivos concretos, pero también tener la capacidad de adaptar las estrategias abordadas a posibles cambios de contexto. Para esto, el Equipo de Trabajo prevé elaborar rutas de implementación para el diseño y puesta en práctica de las intervenciones. Si bien las rutas establecerán objetivos y estrategias generales, también permitirán tener un nivel de flexibilidad para pilotear las intervenciones y adecuarlas a los resultados obtenidos.

En esta línea, el segundo elemento clave consiste en que el Equipo de Trabajo debe actuar bajo el supuesto de que su rol en NFM es fungir como catalizador para fortalecer desempeños, procesos y relaciones entre actores específicos de los sistemas locales de prevención y atención de feminicidios. Por esto, las intervenciones deberán enfocarse en trabajar conjuntamente con las instituciones del programa para desarrollar herramientas útiles a sus contextos particulares y en asegurar una debida apropiación de éstas por las instancias de NFM. De esta forma, el Equipo de Trabajo busca que los procesos apoyados durante NFM continúen sin la necesidad de un apoyo externo.

Finalmente, para medir el progreso e impacto del programa, el Equipo de Trabajo llevará un proceso continuo de monitoreo de indicadores establecidos en el Plan de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje de NFM. El análisis de indicadores, además de informar sobre el progreso del programa, también servirá para identificar debilidades

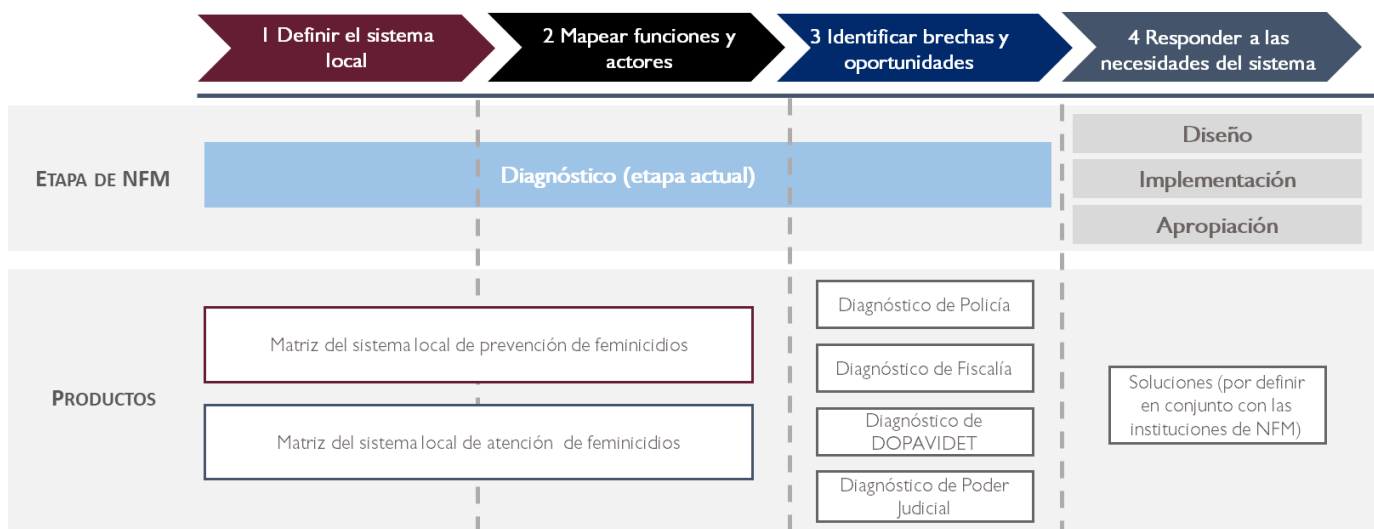
en los sistemas locales de prevención y atención de feminicidios en Nuevo León y para orientar acciones e intervenciones específicas a partir de esto.

## 4 CONCLUSIÓN

El presente documento detalla la metodología que el Equipo de Trabajo de NFM utiliza para abordar las intervenciones del programa desde una perspectiva sistémica y coordinada. Si bien NFM se enfoca en proveer asistencia técnica directa a siete instituciones (la Fuerza Civil, las policías municipales de Monterrey, Guadalupe y Escobedo, la Fiscalía General del Estado de Nuevo León, la DOPAVIDET y el Poder Judicial del Estado de Nuevo León), el Equipo de Trabajo actúa desde el entendimiento de que estas instituciones forman parte de los sistemas locales de prevención y atención a los feminicidios en Nuevo León, y que como tal, deben trabajar de forma interconectada para cumplir con ciertas funciones institucionales y objetivos sistémicos.

Durante el periodo de ejecución del programa, el Equipo de Trabajo hará uso de esta metodología para identificar los retos de las instituciones del programa para prevenir y atender feminicidios, y para diseñar e implementar intervenciones que respondan a estas necesidades. El siguiente diagrama ilustra las principales etapas de NFM y señala cómo se inserta la Metodología de Sistemas Locales en éstas.

Figura 2: Flujograma del uso de Sistemas Locales en Ni un Feminicidio Más



Como se muestra en la Figura 5, el presente documento representa la base metodológica que se usará a lo largo de NFM, tanto para contemplar una perspectiva integral en las intervenciones, como para identificar de qué forma orientar recursos de forma eficiente y útil. Si bien este documento y los diagnósticos institucionales que lo acompañarán representan el primer esfuerzo por construir sistemas locales de prevención y de atención de feminicidios, los componentes y/o lecciones aprendidas que resulten de su aplicación podrían replicarse en otros espacios geográficos y sistemas locales en México y en el mundo.

## 5 ANEXOS

### ANEXO 1: SISTEMA LOCAL PARA LA PREVENCIÓN DE FEMINICIDIOS

Ver Excel adjunto: “USAID Fem\_Matriz de funciones\_20200303\_VF”

Pestañas:

- 1. Prev\_Feminicidio

### ANEXO 2: SISTEMA LOCAL PARA LA ATENCIÓN DE FEMINICIDIOS

Ver Excel adjunto: “USAID Fem\_Matriz de funciones\_20200303\_VF”

Pestañas:

- 2. Atenc\_Feminicidio

### ANEXO 3: MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA LOCAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE FEMINICIDIOS

Ver Excel adjunto: “USAID Fem\_Matriz de funciones\_20200303\_VF”

Pestañas:

- 3. MarcoNormativo



## REFERENCIAS

---

<sup>1</sup> USAID. 2014. Local Systems: A Framework for Supporting Sustained Development. Washington, D.C. Disponible en: <https://www.edu-links.org/sites/default/files/media/file/LocalSystemsFramework.pdf>

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Gray, J. et al. 2018. Local Systems Framework Learning Note and Presentation - Experiences from the USAID/Honduras Funded Transforming Market Systems (TMS) Activity. USAID Honduras. Disponible en: <https://usaidelearninglab.org/library/local-systems-framework-learning-note-and-presentation-experiences-usaidhonduras-funded>

<sup>7</sup> USAID. (s.f.). El Programa de USAID “Juntos para la Prevención de la Violencia”. Chemonics. Disponible en: <https://www.chemonics.com/wp-content/uploads/2016/07/ONE-PAGER-JPV-USAID-2018-spanish.pdf>

<sup>8</sup> Información obtenida en una reunión con Alternativas Pacíficas el 5 de febrero y el 3 de julio de 2019.

<sup>9</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>10</sup> Información obtenida a partir de entrevistas con la Fiscalía General del Estado de Nuevo León, el Poder Judicial del Estado de Nuevo León y con las policías de Monterrey, Guadalupe y Escobedo.

<sup>11</sup> Información obtenida a partir de entrevistas con Alternativas Pacíficas, la Fiscalía General del Estado de Nuevo León y la Secretaría de Salud del Estado de Nuevo León.