



Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Instituto de Ciencias Sociales y Administración
Ciencias Sociales
Doctorado en Ciencias Sociales

“Pautas de Institucionalización en la Atención a Víctimas en Ciudad Juárez”

Tesis para obtener el grado de
Doctorado en Ciencias Sociales

Irma Hernández López

“Becada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”

Bajo la dirección de la
Dra. Gisselle de la Cruz Hermida
y la codirección del
Dr. Rafael Enrique Valenzuela Mendoza
Lectores

Dr. Sergio Pacheco González
Dr. Fernando Barrientos del Monte
Dr. Raúl A. Ponce Rodríguez

Ciudad Juárez, Chihuahua a 25 de agosto de 2020

Dedicatoria

A todas las personas en situación de víctima, defensoras de los derechos victimales y especialistas que atienden en la primera línea y trabajan en pro de la materialización del acceso a la justicia y la recuperación de las víctimas.

Agradecimientos

*Especialmente quiero agradecer a todas las personas que participaron en la investigación y aportaron sus experiencias, conocimientos y percepciones, ya sea como funcionarios/as de la Ceave, experta investigadora y académica en el tema, personas en situación de víctimas y de las sociedad civil.
Gracias por la confianza.*

Agradezco al Comité tutor por sus aportaciones para la conclusión de este trabajo de investigación:

Dra. Gisselle de la Cruz Hermida por su tiempo, constante apoyo, retroalimentación y escucha.

Dr. Rafael Enrique Valenzuela Mendoza por las observaciones precisas, su acompañamiento y motivación.

Dr. Sergio Pacheco por acompañarme durante estos tres años y estar en cada coloquio. Gracias por su paciencia, su extensa y constante retroalimentación.

Dr. Fernando Barrientos del Monte por sumarse a este proyecto y enriquecerlo con sus aportes y cuestionamientos.

Dr. Raúl A. Ponce Rodríguez, por reconocer la contribución y riqueza de mi investigación y con su retroalimentación ayudarme a plasmarlo.

Agradezco a la coordinación del Doctorado en Ciencias Sociales por el apoyo para concluir mis estudios de doctorado.

Agradezco a Vanessa Lizárraga, Karina Romero y Diana Lozano, su apoyo fue fundamental para realizar mi trabajo de campo.

También agradezco a Claudia Serrano por su amistad y compañía.

Así mismo agradezco a mi familia:

Juan Carlos por su apoyo, comentarios y crítica.

A Mateo por ser mi acompañante durante todo el doctorado: en clases, conferencias, coloquios, tutorías. Gracias por estar siempre.

Finalmente agradezco el apoyo otorgado por CONACYT por darme la oportunidad de ser parte del programa de becarios 2017-2020.

Resumen

El propósito de este trabajo es identificar y describir las pautas de institucionalización de la atención a víctimas en Ciudad Juárez, considerando los procesos y actores (funcionarios, víctimas y sociedad civil) y teniendo como unidad de observación la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Chihuahua de la zona norte con sede en Ciudad Juárez (Ceave), por ser la institución estatal a quien se le asigna este cometido. El neoinstitucionalismo y la victimología son el sustento teórico; el primero aporta elementos teóricos sobre instituciones, institucionalización, diseño institucional, procesos y actores, mientras que la segunda permite identificar las pautas de atención a víctimas que se requiere implementar en el plano institucional.

Se adoptó una metodología con aproximación cualitativa y cuantitativa. En la primera se seleccionó la técnica de análisis de contenido utilizando como herramienta el MAXQDA. Los instrumentos de recogida de datos son la entrevista en profundidad y guía de observación. La técnica de bola de nieve y de saturación teórica son los criterios de selección de la muestra. Para la aproximación cuantitativa, se eligió la encuesta como técnica y el cuestionario como instrumento de recolección de información para sondear la percepción de la sociedad civil sobre la cultura victimal. El criterio para la selección de la muestra es no probabilístico porque no se busca la generalización, sino la descripción. El análisis estadístico de los resultados se orientó hacia este mismo objetivo.

Se concluye que la *institucionalización* es el resultado de la interacción de los actores (funcionarios, víctimas, sociedad civil), del diseño normativo y sus procesos (aplicación de protocolos, mecanismos de atención, valores). No basta un sistema normativo amplio y parcialmente homologado para que se dé el proceso de institucionalización. Un factor clave está en su aplicación y los actores como agentes activos que toman decisiones y crean sus propias prácticas institucionales al margen del diseño formal de la institución. La confluencia entre el marco normativo, diseño institucional, actores y procesos dan como resultado las pautas de institucionalización de la atención a víctimas en sus dimensiones conductual, cognitiva y axiológica.

Esta investigación tiene sus limitantes, sin embargo, representa una directriz para estudios futuros, por lo menos por dos razones: la literatura es escasa y las víctimas han

logrado centrar el debate en el tipo de atención que reciben, así como en cuestionar la política, las instituciones y al Estado, obligando a las instancias a reestructurar el sistema de atención a víctimas, no sólo en Ciudad Juárez sino en todo el país.

Abstract

This research work aims to identify and describe institutionalization guidelines, including the processes and actors (officials, victims, and civil society), to support to the victims of Ciudad Juárez. The unit of observation is the Executive Commission for Attention to Victims of the Chihuahua State from the north zone with headquarters in Ciudad Juarez (Ceave). Ceave is the state institution assigned to attend victims. Neoinstitutionalism and victimology are the theoretical support of this research. The former contributed theoretical elements about institutions, institutionalization, institutional design, processes, and actors. The latter provided support to identify victim care guidelines that need to be implemented at the institutional level.

A methodology with a qualitative and quantitative approach was adopted. Content analysis technique was used to analyse the data collected with the support of MAXQDA as a tool. The data collection instruments are the in-depth interview and observation guide. The snowball technique and theoretical saturation were the sample selection criteria. For the quantitative approach, the survey was chosen as a technique and the questionnaire as an instrument for collecting data to probe the perception of civil society about the victim culture. The criterion for sample selection is non-probabilistic because generalization is not sought, but description. The statistical analysis of the results was oriented towards this same objective.

It is concluded that *institutionalization* is the result of the interaction of the actors (officials, victims, civil society), design legislation, and its processes (application of protocols, care mechanisms, values). A broad and partially approved legislation system is not enough for the institutionalization process to take place. A key factor to implement institutionalization is to consider actors as active agents who make decisions and create their own institutional practices outside the formal design of the institution. The confluence between the legislative framework, institutional design, actors, and processes result in patterns of institutionalization of victim care in its behavioural, cognitive, and axiological dimension.

This research has its limitations, however, it represents a guideline for future studies, for at least two reasons: the literature is scarce and victims have managed to focus the debate

on the type of attention they receive and question politics, institutions and to the State, forcing the authorities to restructure the victim care system, not only in Ciudad Juárez but throughout the country.

Contenido

Introducción.....	19
Capítulo 1. Institucionalización de la atención a víctimas.....	37
1.1 La victimología una herramienta teórica para identificar pautas de atención a víctimas.....	37
1.2 Atención a víctimas.....	48
1.3 Marco normativo en atención a víctimas.....	52
1.4 El neoinstitucionalismo: una herramienta teórica para el estudio de las Instituciones.....	63
1.4.1 La Teoría del nuevo institucionalismo.....	64
1.4.2 Diseño institucional, procesos y actores.....	71
1.4.3 Institucionalización.....	75
1.4.4 Pautas de institucionalización en la atención a víctimas.....	80
1.5 Operacionalización de variables.....	85
Capítulo 2. Ciudad Juárez, en contexto, y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Chihuahua, zona norte.....	89
2.1 Ciudad Juárez y el Municipio de Juárez.....	89
2.2 La victimización en Ciudad Juárez.....	91
2.3 La atención a víctimas en Ciudad Juárez.....	96
2.4 La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Delito y de Derechos Humanos, Ceave.....	99
2.5 Conformación de la Ceave.....	102
2.6 Organización de la Ceave distrito zona norte.....	104
Capítulo 3. Diseño metodológico.....	109
3.1 Corrientes metodológicas en las Ciencias Sociales.....	110
3.2 Aproximación cualitativa.....	111
3.2.1 Instrumentos de recolección de datos desde un enfoque cualitativo..	112

3.2.2 Selección de la muestra.....	113
3.2.3 Recolección de información.....	117
3.2.4 Análisis de datos cualitativo.....	119
3.2.5 Análisis de contenido.....	119
3.2.6 Procedimiento para el análisis de contenido.....	123
3.2.7 Sistema de codificación y sus criterios.....	124
3.3 Aproximación cuantitativa.....	127
○ La encuesta como técnica para la recolección de datos.....	128
○ El diseño del cuestionario, instrumento para la recolección de Información.....	128
○ Tipo de muestreo y selección de la muestra.....	129
○ Análisis estadístico.....	130
Resultados y análisis.....	131
Aproximación cualitativa.....	131
Aproximación cuantitativa.....	185
Resultados generales.....	192
Discusión.....	201
Conclusiones.....	215
Referencias.....	220
Anexos.....	237

Lista de figuras

- Figura 1. Recorrido analítico de la investigación
- Figura 2. Tipología victimal
- Figura 3. Proceso de victimización. Esquematiza el proceso de victimización
- Figura 4. Protocolo del Modelo Integral de Atención hacia las Víctimas (MIAV)
- Figura 5. Incorporación de la figura de la víctima, ONU
- Figura 6. Mapa de la ubicación geográfica de Ciudad Juárez y Municipio de Juárez
- Figura 7. Frecuencia delictiva por delito
- Figura 8. Frecuencia delictiva por tipo de delito del Sistema de Información Geográfica y Estadística Municipal, Ciudad Juárez, Chihuahua
- Figura 9. Línea de tiempo, cambios en el tema de víctimas
- Figura 10. Organigrama de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua
- Figura 11. Organigrama de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua
- Figura 12a. Proceso para el análisis de contenido de Porta y Silva (2003)
- Figura 12b. Pasos para el análisis de contenido de Igartua (en Ortega y Galhardi, 2013)
- Figura 13. Pasos para el análisis de contenido Cáceres (2008)
- Figura 14. Proceso para el análisis de contenido para esta investigación
- Figura 15. Procedimiento de investigación de la aproximación cuantitativa
- Figura 16. Tipos de víctimas
- Figura 17. Comparativo de los valores que imperan en el marco normativo
- Figura 18. Matriz de codificación de los derechos victimales
- Figura 19. Enfoque de la atención
- Figura 20. Enfoque del modelo de atención
- Figura 21. Mapa de cobertura y alcance de la atención
- Figura 22. Vía para la incorporación de funcionarios a la Ceave
- Figura 23. Temas de capacitación que promueve la Ceave para funcionarios
- Figura 24. Retos e inconvenientes que enfrenta los funcionarios de la Ceave
- Figura 25. Instituciones con la que colabora la Ceave

- Figura 26. Principios bajo los que se manejan los funcionarios de la Ceave
- Figura 27. Connotación que los funcionarios le dan a la víctima
- Figura 28. Derechos de las víctimas más nombrados por funcionarios de la Ceave
- Figura 29. Características y ejes transversales del Modelo de atención que reconoce el personal de la Ceave
- Figura 30. Proceso de atención que se está implementando en la Ceave
- Figura 31. Atención recibida y solicitada por las víctimas
- Figura 32. Medio de transporte utilizado por las entrevistadas para llegar a la Ceave
- Figura 33. Trato que reciben las víctimas
- Figura 34. Valores institucionales
- Figura 35. Falta de eficacia de la atención
- Figura 36. Personas que tienen derecho a ser atendidas por la Ceave
- Figura 37. Inicio de la atención a víctimas
- Figura 38. Rutas de atención implementa por CEAV y Ceave
- Figura 39. Actores que deben intervenir en la atención a víctimas
- Figura 40. Factores por considerar para la institucionalización de la atención a víctimas con enfoque psicosocial e integral
- Figura 41. La Ceave como eje rector para regular la conducta de los actores

Lista de tablas

Tabla 1. Estrategia metodológica

Tabla 2. Conceptualización de víctima

Tabla 3. Marco normativo nacional en materia de victimización que contempla el MIAVI a nivel federal

Tabla 4. Tratados y protocolos internacionales en materia de víctimas

Tabla 5. Corrientes del nuevo institucionalismo

Tabla 6. Comparativo entre institucionalización y pautas de institucionalización

Tabla 7. Pautas para la atención de víctimas del delito y de derechos humanos

Tabla 8. Operacionalización de las variables

Tabla 9. Reporte del tipo de atención que han recibido las víctimas por parte de la Ceave

Tabla 10. Diferencias entre Fiscalía y Comisión

Tabla 11. Municipios que corresponden a la Ceave zona norte

Tabla 12. Plantilla de personal Ceave zona norte

Tabla 13. Perfil de funcionarios y funcionarias entrevistadas

Tabla 14. Perfil de las personas (víctimas) entrevistadas

Tabla 15. Comparativo de métodos de análisis de contenido

Tabla 16. Principales orientaciones del análisis de contenido

Tabla 17. Tipos de análisis de contenido que plantean los autores

Tabla 18. Matriz comparativa que muestra la similitud entre la normatividad

Tabla 19. Comparativo entre normatividad

Tabla 20. Segmento codificado del marco normativo sobre la cobertura

Tabla 21. Frecuencia de códigos en documentos analizados

Tabla 22. Segmentos codificados del análisis normativo para la contratación y designación de personal de la Ceave

Tabla 23. Uso y connotación de los términos que se le da a la revictimización

Tabla 24. Frecuencias de las características del modelo de atención en los diferentes documentos normativos

- Tabla 25. Extracto de los segmentos codificados que hacen alusión a la condición de víctima
- Tabla 26. Resumen con segmentos codificados, funcionarios.mx18 Formación y Especialización
- Tabla 27. Resumen con segmentos codificados, funcionarios.mx18
- Tabla 28. Cobertura de la atención
- Tabla 29. Medición de resultados
- Tabla 30. Cómo enfrentan los obstáculos día a día
- Tabla 31. Frecuencia de los valores que imperan en la atención a víctimas
- Tabla 32. Objetivo último de la atención
- Tabla 33. Funcionario con quien las víctimas tienen el primer contacto en la institución
- Tabla 34. Proceso de atención que vivieron las entrevistadas
- Tabla 35. Instalaciones de la Ceave
- Tabla 36. Valores característicos de la atención recibida
- Tabla 37. Barreras individuales que potencializan la revictimización
- Tabla 38. Palabras que estigmatiza
- Tabla 39. Acceso a la justicia
- Tabla 40. Medios de transporte utilizados para llegar a la Ceave
- Tabla 41. Servicios que las personas consideran proporciona la Ceave a las víctimas
- Tabla 42. Matriz de evaluación de la pertinencia de los criterios operativos de cada variable

Lista de anexos

- Anexo 1. Guion de entrevista en profundidad para funcionarios
- Anexo 2. Guion de entrevista en profundidad para víctimas
- Anexo 3. Guion de entrevista para persona experta
- Anexo 4. Guía de observación institucional, lista de cotejo
- Anexo 5. Sistema de codificación del análisis normativo
- Anexo 6. Sistema de codificación Procesos y actores: funcionarios
- Anexo 7. Sistema de codificación Procesos y actores: víctimas
- Anexo 8. Cuestionario
- Anexo 9. Sistema de codificación de la guía de observación de la institución
- Anexo 10. Croquis de la distribución interna de la Fiscalía del Estado de Chihuahua zona norte, Ciudad Juárez y de la Ceave
- Anexo 11. Imágenes
 - Imagen 1. Fachada de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua zona norte
 - Imagen 2. Pasillos de la fiscalía que conecta con las oficinas de la Ceave
 - Imagen 3. Pasillo interno de la Ceave
 - Imagen 4. Interior de la Ceave, recepción y sala de espera
 - Imagen 5. Sala para la atención de la niñez y grupos
 - Imagen 6. Sala para la atención de la niñez y grupos
 - Imagen 7. Sala para la atención de la niñez y grupos
- Anexo 12. Tablas del análisis estadístico de la encuesta sobre cultura victimal
 - Tabla 1. Confiabilidad del instrumento para la recolección de datos
 - Tabla 2. Medias de los ítems que corresponden a la actitud que tienen las personas respecto a los servicios que proporciona la Ceave
 - Gráfica 1. Porcentajes de sí las personas creen en la reparación del daño
 - Gráfica 2. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 10
 - Gráfica 3. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 11
 - Gráfica 4. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 12
 - Gráfica 5. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 21
 - Gráfica 6. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 23

Introducción

Justificación

Hablar de víctimas es hacer referencia a una problemática vigente que se ha agudizado y se ha reproducido exponencialmente, sobre todo en países como México donde existen altos índices de violencia, inseguridad, pobreza, desigualdad, falta de acceso a la justicia, desconfianza en las instituciones, corrupción, delincuencia organizada e impunidad (Beristain, Valencia, Buitrago y Cox, 2017; Le Clercq y Rodríguez, 2017).

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) (Inegi, 2019a) estimó que hasta el 2018 en México había 24.7 millones de víctimas de 18 años y más. La cifra negra es de 93.2% (ya sea porque no hubo una denuncia o no se inició una averiguación previa), es decir, únicamente alrededor de 7% de los delitos son denunciados. Esta cifra negra es, “Esa cara oculta, ese otro lado silenciado y silencioso de la víctima, presupone la aprehensión de parte de las conductas antisociales de relevancia penal que no llega al conocimiento de la justicia o de la policía” (Neuman, 2001: p. 45). La cifra negra es un indicador de que las víctimas se encuentran al margen de la justicia. Esto resulta alarmante ya que da cuenta de la falta de confianza en las instituciones, y del poco alcance y respuesta del aparato de justicia.

Entre las razones para que las víctimas no denuncien se encuentran pérdida de tiempo (31.7%), desconfianza en la autoridad (17.4%), trámites largos y difíciles (8.9%), actitud hostil de la autoridad (4.3%) y miedo a que las extorsionaran (0.8%). Entre las víctimas que deciden denunciar 33.3% manifestó que se llevaban más de 4 horas para poner la denuncia, 28.7% invertía de 1 a 2 horas, 18.9% entre 3 y 4 y sólo 15.6% menos de 1 hora (Envipe, 2019). La falta de denuncia se acentúa por una ausencia de respuestas e información brindada por las autoridades, así como por la inadecuada atención recibida (Marchiori, 1998). Bajo estas circunstancias, se visualiza al Estado como una amenaza, sobre todo cuando se trata de denuncias que involucran a la delincuencia organizada (Schedler, 2015).

En cuanto al nivel de percepción de confianza¹ hacia las autoridades, 90% de las personas manifestó confiar en la Marina, 61.4% en la Fiscalía General de la República (FGR), 55.1% en los jueces y 54.8% en los ministerios públicos y procuradurías estatales.

La atención que el Estado Mexicano ha proporcionado a las víctimas se ha caracterizado por la revictimización y constantes violaciones a los derechos humanos. Es importante señalar que hasta el momento no se cuenta con datos duros sobre revictimización, sin embargo, las notas periodísticas y denuncias por organizaciones de la sociedad civil han puesto en evidencia estas prácticas institucionales que tanto dañan a las víctimas.² Las omisiones del Estado han tenido un impacto internacional y ha requerido la intervención de Organismos Internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que hizo un llamado a México para respetar los acuerdos internacionales y apearse al cumplimiento de los derechos humanos. Los casos algodouero en Ciudad Juárez; Tlatlaya (2014), en el Estado de México; Michoacán y Tlaxcala (2015), así como Ayotzinapa en Iguala (2014), las desapariciones forzadas y las constantes violaciones de derechos humanos son sólo algunos ejemplos de una inadecuada atención del Estado hacia las víctimas colectivas e individuales. En este sentido, la Open Society Foundations, en 2016, en su informe sobre *crímenes de lesa humanidad* en México, adoptó dicho término para referirse a formas particulares de crímenes violentos que afectan a los inmigrantes de Centroamérica, en territorio mexicano y que con mayor frecuencia son víctimas de la violencia de los cárteles. Por su parte, Amnistía Internacional, en su informe de 2017-2018, denunció que existen más de 34 mil personas sometidas a desaparición forzada y la cifra de ejecuciones extrajudiciales va en aumento.

El panorama a nivel estatal no es diferente y, por el contrario, hay lugares en donde la victimización ha sido una constante, como es el caso del estado de Chihuahua. Al respecto, la Envipe (2019) estimó que en Chihuahua 26.5% de los hogares por lo menos ha tenido una víctima del delito. Los delitos más frecuentes por cada 100 mil habitantes son fraude (5 812), extorsión (5 465), robo de vehículo (4 432), robo o asalto en la vía pública (4 164), robo a

¹ Para obtener información más detallada se recomienda consultar el informe completo en https://www.Inegi.org.mx/contenidos/programas/Envipe/2019/doc/Envipe2019_presentacion_nacional.pdf.

² Los casos más recientes son los asesinato de las niñas Fátima e Ingrid que tuvieron lugar en la Ciudad de México en 2020.

casa habitación (2 875), otros robos (1 692), además de otros delitos que incluyen de los tipo sexual y secuestro (1 140), y lesiones (642). Asimismo, se reportó que sólo 12.8% de los delitos fue denunciado, por lo que la cifra negra es de 91.2 por ciento. La mayoría (34.6%) no denunció por considerarlo una pérdida de tiempo y por desconfianza en la autoridad (18.4%). Por último, 65.1% confía en el ministerio público (MP) y la Procuraduría Estatal, y 63% en la FGR.

En lo que respecta al municipio de Juárez, 31% de los hogares han tenido por lo menos una víctima del delito (secuestros, extorciones, homicidio, robo a casa habitación, etcétera). De ese porcentaje 81.4% no denunció, porque lo consideró una pérdida de tiempo (40.8%), porque el delito era de poca importancia (15.0%), por desconfianza en la autoridad (9.8%), porque no tenían pruebas (9.3%), por miedo al agresor (8%), por otra razón (5.1%), por trámites largos y difíciles (5%), por la actitud hostil de la autoridad (3.6%) y por miedo a la extorsión (2%).

Dentro de este municipio, Ciudad Juárez es una de las poblaciones que ha sido fuertemente señalada a nivel nacional e internacional en cuanto a comisión de delitos. Esta localidad ha sido un lugar emblemático respecto a la trata de personas, narcotráfico, feminicidios y víctimas en general. En esta ciudad fronteriza tuvieron lugar casos muy representativos. Acontecimientos como el caso del Campo Algodonero y Villas de Salvárcar sin duda han marcado un referente en la atención a víctimas, el acceso a la justicia, la reparación del daño y la responsabilidad del gobierno local y del Estado Mexicano de asumir a nivel internacional los costes de sus omisiones. El caso algodonero es un parteaguas, no sólo a nivel local, sino también a nivel nacional en la atención que hoy reciben las víctimas. Es justo por este caso que en 2009 la CIDH emitió una sentencia condenatoria para el Estado Mexicano y señaló el caso algodonero como un crimen contra la humanidad. La CIDH obligó a México a realizar reformas en materia de atención a víctimas. De esta forma, se empezaron a visibilizar los feminicidios y la falta de medidas de protección. Además, se evidenció la denegación del acceso a la justicia y no contar con medidas adecuadas para la reparación del daño. Entre las medidas que dispuso este organismo se encuentran la capacitación de funcionarios, el diseño y la aplicación de protocolos y manuales con perspectiva de género,

así como proveer de recursos humanos y financieros para el adecuado desempeño de órganos e instituciones que atiendan víctimas, entre otras (Álvarez de Lara, 2010).

En el 2019, hace apenas unos meses, se cumplieron diez años de esta resolución y cabe preguntarse: ¿cuál es el avance obtenido en el cumplimiento de la sentencia y sus efectos? Desde la visión de las víctimas no se ha alcanzado la justicia plena. “Las recomendaciones están iniciadas, pero no concluidas” es lo que señala la directora de la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez, por lo que el balance no es favorable.

Además de lo anterior, el cambio de un Sistema de Justicia Inquisitivo a un Sistema de Justicia Acusatorio, de ser Procuraduría General de Justicia (PGR) a Fiscalía General de la República (FGR) y la implementación de la Ley General de Víctimas (LGV), son circunstancias que evidentemente conllevan a que el Estado Mexicano, los gobiernos locales y estatales se vean obligados a reestructurar y rediseñar las instituciones responsables de atender las necesidades y demandas de las víctimas. La CEAV, como instancia máxima para dar atención a las víctimas, aún hoy en día sigue en un periodo de transición. Bajo este contexto es de entenderse que la atención a las víctimas en México y particularmente en Ciudad Juárez, implica un gran desafío institucional.

Además, debe considerarse que a nivel federal la CEAV inició sus funciones sin contar propiamente con una institución (“[...] primero nombraron a los comisionados antes de tener una institución”)³ y fue así como empezó a implementar la Ley General de Víctimas. Esta forma de operar marca un referente para el resto de los estados de la República Mexicana. Es bajo este marco que tiene lugar la atención hacia las víctimas de Ciudad Juárez, aunado a un contexto muy específico de victimización de la propia ciudad.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Delito y Derechos Humanos del Estado de Chihuahua (Ceave) por ley es la institución responsable de la atención a víctimas. Su objetivo es que las víctimas del delito y de violación de derechos humanos reciban una atención integral, psicosocial (psicológica, jurídica y social) pertinente y especializada en materia de atención victimológica con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género para lograr la reparación del daño. Sin embargo, los datos de la Encuesta sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del estado de Chihuahua 2018 (Ficosec), arroja

³ Fragmento retomado de la entrevista realizada a investigadora de la UNAM y ex comisionada de la CEAV.

algunos indicadores que la literatura ha identificado como factores que revictimizan, los cuales están asociados a las causas de por qué las víctimas no denuncian, así como al nivel de confianza que tienen en las autoridades y al desempeño de las instituciones. Los principales motivos para no denunciar en Juárez son: pérdida de tiempo (40.8%), desconfianza en la autoridad (9.8%), que los trámites son largos y difíciles (5.0%) y la percepción de una actitud hostil de la autoridad (3.6%). Además, no confían en la policía estatal (27%) y consideran poco efectivo el desempeño del ministerio público (37.2%) (Ficosec, 2018).

Estos indicadores denotan que no existen condiciones óptimas para hacer efectivos los derechos de las víctimas, ya que la primera vía para lograrlo es la denuncia. Regularmente el primer contacto que la víctima tiene es con la policía o con cualquier otro funcionario y, si no confía en ellos, es probable que desista en denunciar. Al no poner una denuncia y no tener acceso a la primera línea de atención, su caso queda en una situación de impunidad.

Instituciones como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas responden a una necesidad evidente de darles apoyo, sin embargo, no ha logrado en su totalidad los objetivos institucionales para los cuales fue creada y una de sus expresiones es la revictimización.

Con lo referido hasta aquí, se argumenta que no se puede hablar de una institucionalización de la atención a víctimas del delito cuando la revictimización, la falta de denuncia y la desconfianza en las instituciones y funcionarios son factores que ponen en entredicho su eficacia.

Bajo este contexto, es pertinente preguntarse: ¿qué está pasando con la atención que reciben las víctimas desde el ámbito institucional? Para responder a esta incógnita se parte del estudio de las instituciones y la institucionalización.

En el campo de la institucionalización, existe una vasta literatura en temas diversos como son género, violencia, educación, partidos políticos, sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Artaza, 2015; Pabón, 2016; Torcal, 2015). Mientras que en el área de víctimas, los estudios se han centrado en la revictimización, pautas para la atención de víctimas, efectos, calidad de la atención (Calle, 2004; Smith y Álvarez, 2007; Arrieta, 2014; Mantilla, 2015; Unfpa, 2011), diseño de espacios adecuados para llevar el proceso jurídico (Dorst, 2016), atención estética hacia las víctimas (Hernández, 2019) y rediseño del servicio

de atención a víctimas (Ortiz y Hernández, 2019). Particularmente en la investigación sobre la atención de las víctimas del delito, el marco de análisis que predomina está asentado en la psicología, la sociología, la antropología, el derecho, la criminología y la victimología, siendo esta última la disciplina que ha contribuido de manera importante en la delimitación de lo que debe ser una atención a víctimas con fundamento en los derechos victimales, es decir, una atención apegada a un diseño normativo que necesariamente está vinculada con los responsables de implementar dicha norma y, a su vez, tiene que responder a las directrices teóricas de lo que debe ser una adecuada atención.

La institucionalización para la atención a víctimas del delito y de derechos humanos, no se ha abordado conjuntamente como un todo, desde las disciplinas de la ciencia política y victimología. Por el contrario, la evidencia empírica demuestra un abordaje aislado del fenómeno de interés; por un lado, la ciencia política se enfoca al estudio de las instituciones y, por el otro, la victimología se encarga de estudiar científicamente a la víctima (Rodríguez, 1989).

En el marco de la investigación de la ciencia política, en lo referente a las instituciones, los estudios se han orientado principalmente a una visión analítica del Estado, así como de las organizaciones y las instituciones que lo componen (Artaza, 2015), por lo que predomina la investigación sobre la institucionalización de los partidos políticos (Mainwaring y Scully, 1995; Torcal, 2015). Sin embargo, la investigación sobre las instituciones que tienen como referencia a la víctima y su atención, son escasas y muy generales, además de que se centran en lo normativo. Por ejemplo, Gabatz, de Mello, Terra y Neves (2010) muestran la importancia de que las instituciones proporcionen atención a víctimas menores que han vivido violencia familiar, así como a las familias e incluso al agresor, sin embargo, no mencionan las pautas de institucionalización de la atención. La evidencia empírica ha identificado aspectos y prácticas que son claves en la atención, como la no revictimización, la capacitación y la profesionalización del personal que atiende a las víctimas del delito, la calidad de la atención, la aplicación adecuada de las leyes y la atención victimal a menores. Ahora bien, el problema no está en la falta de mecanismos legales, sino en la brecha que separa las “construcciones nomológicas de la realidad cotidiana” (Bazan, 2009: p. 92). Además, es importante contar con instituciones que apliquen de forma

coherente lo establecido en la normatividad y así la ley adquiriera el carácter de guía de la conducta de los individuos (Vilhena, 2007).

Estos hallazgos evidencian que en la atención a víctimas los actores (funcionarios y especialistas en atender víctimas), el marco legal (leyes) y la forma en que es tratada la víctima son elementos importantes para el buen trato.

Otra línea de investigación, representada por Calle (2004), Smith y Álvarez (2007), Arrieta (2014) y Mantilla (2015), se ha dirigido hacia la revictimización que, de forma implícita, brinda un panorama de los mecanismos operativos de las instituciones que proporcionan apoyo y atención a las víctimas, así como de la forma en que se conduce el personal encargado de operar programas y acciones dirigidas a ellas. En este caso, se pone especial énfasis en la revictimización por considerarla una prueba tangible de la falta de institucionalización en la atención a víctimas.

Las constantes revictimizaciones, y sobre todo la falta de documentación y registro de los hechos, hacen necesario documentar estos últimos e investigarlos. Al respecto, Smith y Álvarez (2007) dan cuenta de las causas de la revictimización institucional en Costa Rica, las cuales van desde una ausencia de políticas para atender el fenómeno hasta la necesidad de capacitación de los encargados de proporcionar atención, la cual se caracteriza por una falta de sensibilidad hacia ellas. Calle (2004) detectó las actitudes de los profesionales (actores) hacia mujeres afectadas por violencia de género, entre las cuales se encuentran la descalificación, el descrédito, la falta de empatía, y la imposición de ritmos y/o actuaciones que favorecen la revictimización. Por su parte, Sánchez (2018) identificó que la revictimización tiene lugar debido a una inadecuada aplicación de las normas y procedimientos que se llevan a cabo en las instituciones por parte de servidores públicos, ya sea por falta de conocimiento o a consecuencia del burnout o desgaste emocional por empatía. El autor afirma que este tipo de atención lleva a la revictimización e incluso a la criminalización y, en consecuencia, al no garantismo de la ley. Es común encontrar que las instituciones y marcos legales “tienen en general problemas de falta o poder o burocracia que limita las respuestas a las urgentes necesidades de las víctimas” (Beristain *et al.*, 2017: p. 57). Los mismos autores reconocen que es de suma importancia que el Estado mejore la atención mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales.

En esta misma línea se ubica el aporte de Sampedro-Arrubla (2008) y Unfpa⁴ (2011), quienes afirman que la atención se debe orientar hacia un enfoque de atención en donde el Estado, a través de sus instituciones, proporcione capacitación al personal que tiene relación con las víctimas (léase, la policía, el aparato de justicia, el sistema de salud y organizaciones no gubernamentales, entre otros) con el objetivo de responder de manera satisfactoria y con eficacia las necesidades y demandas de las víctimas. La victimología propone que esta atención esté orientada hacia un enfoque integral (Sánchez, 2018) que cubra las necesidades psicológicas, jurídicas, médicas y psiquiátricas requeridas (Sampedro-Arrubla, 2008). Además, debe ser inmediata, reparadora y compensatoria (García-Pablos, en Sampedro-Arrubla, 2008). Aunado a lo anterior, hay quienes se inclinan por la incorporación de un modelo psicosocial, que se caracteriza por estar integrado por un equipo de profesionales de la salud y de las ciencias sociales (Moreno y Díaz, 2015).

Uno de los estudios que, hasta ahora, se ha centrado en la institucionalización de la atención a víctimas es la investigación de Ferreyra (2017), la cual, desde un enfoque cualitativo, analiza el proceso de institucionalización de la atención a la violencia de género que se proporciona en refugios de la Ciudad de México. Al analizar los mecanismos de atención y profesionalización de la institución, la autora concluye que las normas, la legislación y la creación de instancias de gobierno no son suficientes para generar un cambio estructural que conlleve a que las víctimas tengan un mejor y más rápido acceso a la atención, en este caso el acceso a los refugios. La autora enfatiza que las medidas, acciones gubernamentales e institucionales para hacer frente a la violencia de género son únicamente paliativos que enmascaran la realidad y ponen en evidencia la fragilidad institucional.

Ante la falta de una investigación sólida y vasta sobre la institucionalización de la atención a víctimas, el aporte de los estudios antes descritos establece las bases para replantearse qué está pasando con las instituciones y los funcionarios que atienden a las víctimas, y bajo qué mecanismos y/o pautas de actuación se guían para dar dicha atención. Sin duda, el diseño normativo (leyes, reglamentos, códigos de ética), los procesos (aplicación de protocolos, mecanismos de atención, comunicación interinstitucional) y actores (funcionarios, víctimas, sociedad) tienen un rol importante para que los especialistas

⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas (United Nations Population Fund, Unfpa, por sus siglas en inglés).

proporcionen los servicios que requieren las víctimas dentro de un marco institucional, como es la Ceave.⁵ Con lo anterior se confirma que falta consolidar la institucionalización de la atención a víctimas en todas sus formas y manifestaciones.

Abordar el tema institucional implica, en primera instancia, definir los conceptos de institución, diseño institucional e institucionalización. Derivado de la revisión de literatura (Guy, Peters 1999; North, 1993; Artaza, 2015; Torres, 2015) se entiende por *institución* a una instancia independiente y con autonomía relativa (March y Olsen, 2005), que determina las reglas del juego enmarcadas en reglamentos, leyes, valores, reglas formales e informales que moldea el actuar y toma de decisiones de los actores para el logro de los objetivos institucionales. En cuanto a *diseño institucional* se adopta la definición de Torres (2015), que lo conceptualiza como “las colecciones de procedimientos operativos estándar [...] que definen y defienden valores, normas, intereses, identidades y creencias” (p. 16-17). El diseño institucional se debe caracterizar por la coexistencia interna de los elementos que lo componen (Dryzek, 2003). Tanto la institución como el diseño institucional dan paso a la institucionalización. Para este trabajo se conceptualiza la *institucionalización* como “un proceso estable, recurrente, repetitivo y pautado de la conducta” (Goodin, 2003: p. 38) en donde intervienen necesariamente los actores que tienden a habituar la aplicación de las normas, mecanismos, procesos, valores, reglas y costumbres (Torres, 2015). Además, la institucionalización se ve permeada por el contexto, el tiempo y el espacio en que tiene lugar la atención, lo que implica referirse a una institución independiente, que se caracterice por un sólido afianzamiento de redes para realizar su trabajo, un sistema de carrera consolidado y un sistema para medir su efectividad.

Sin duda la Ceave es una institución que se caracteriza por ser formal, está reconocida en los estatutos legales (Ley General de Víctimas) y cuenta con un diseño normativo (leyes, reglamentos, protocolos). Este diseño institucional se ha caracterizado por estar sujeto a cambios, modificaciones y actualizaciones constantes. Estos cambios han impactado en la

⁵ La Ceave es la institución que está facultada para dar atención a víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos. Es por esta razón que en la presente investigación se enfoca a las víctimas del delito en sus diferentes vertientes y no se establece un perfil de víctimas (homicidio, asalto, etcétera), pues no se hace necesario hacer tal distinción. Lo que interesa es describir las pautas de atención que sigue la institución (Ceave) para dar atención a las víctimas, independientemente del tipo de delito que haya vivido la persona.

estabilidad, rutinización de sus procesos y una falta de habituación de normas, valores, reglas, etcétera, por parte de los actores (funcionarios). Con estas ausencias no se puede hablar de una plena institucionalización de la atención a víctimas. La institucionalización, al implicar acción, ejecución, práctica del diseño normativo y cumplimiento de los objetivos de la institución y contrastándolo con la evidencia empírica, está lejos de ser posible.

Es bajo este contexto que en esta investigación se propone adoptar el término *pautas de institucionalización de la atención a víctimas*. Las pautas son directrices que orientan la atención. Estas directrices se derivan del análisis de: 1) la literatura en atención a víctimas desde la victimología que señala el cómo debe ser una atención adecuada y 2) la Teoría del nuevo institucionalismo, la cual destaca la importante participación de los actores (víctimas, funcionarios, personas) y los procesos para la institucionalización. Las directrices que emanan de estos enfoques se ubican en tres dimensiones: 1) conductuales, que tiene que ver con el hacer, con la repetición de conductas, con la implementación, ejecución de reglamentos, protocolos, etcétera; b) cognitivas, que está relacionada con los saberes, conocimientos y su dominio, y c) axiológicas, referentes a los valores y las formas de conducirse. Todo ello sin dejar de lado el contexto, lugar y tiempo en que se proporciona la atención a las víctimas y la congruencia interna entre el diseño normativo, los procesos y actores con los principios victimológicos y del nuevo institucionalismo, materializados en las pautas de institucionalización de la atención a víctimas.

Hasta aquí se deja ver que para hablar de pautas de institucionalización es fundamental considerar el diseño normativo, los procesos y actores, y su coherencia o correspondencia con lo que la victimología ha señalado que debe ser la atención. Bajo este marco se plantea la siguiente:

Pregunta de investigación

¿Cómo se desarrollan las pautas de institucionalización de la atención a víctimas del delito en Ciudad Juárez?

El objetivo general

Identificar y describir las pautas de institucionalización de la atención a víctimas del delito con base en el diseño institucional y los procesos y actores.

Objetivos particulares

- 1) Analizar las directrices teóricas que describen una atención a víctimas y la coherencia de los diseños institucionales en México con respecto a dichas directrices.
- 2) Analizar las estructuras organizativas y los actores que intervienen en el proceso de atención a víctimas.

Para este fin, el estudio se focalizó en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de Ciudad Juárez (Ceave).

Hipótesis de trabajo

La hipótesis fundamental de este trabajo sustenta que las pautas de institucionalización para la atención a víctimas se desarrollan en función de la correspondencia interna, entre el diseño institucional que impera en la Ceave y los procesos y actores.

Los tres elementos que componen esta hipótesis están sustentados en dos enfoques teóricos: 1) Neoinstitucionalismo o nuevo institucionalismo, que través de sus diferentes corrientes, contribuye a la explicación de los mecanismos y procesos que tienen lugar en las instituciones, donde se establece que el diseño institucional son los procedimientos operativos, y en el que se destaca un rol activo de los actores y 2) Victimología, disciplina que se encarga del estudio de las víctimas y proporciona los elementos teóricos para argumentar cómo debe ser la atención que deben recibir las víctimas por parte de instituciones como la Ceave.

El primer elemento de la hipótesis de trabajo (pautas de institucionalización de la atención a víctimas), se deriva del análisis de los trabajos de diversos autores (Sampedro-Arrubla, 2008; Bocanegra y Nieto, 2010; Estrada, Ripoll y Rodríguez, 2010; Moreno y Díaz, 2015; Torres, 2015; Recalde, 2016; Sánchez, 2018; Marchiori, 2006, 2007; Neuman, 2001) sobre lo que debe ser la atención óptima hacia las víctimas. Las pautas identificadas se ubican en tres categorías: 1) Conductuales, 2) Cognitivas y 3) Axiológicas. Estas tres categorías confluyen y se integran para proporcionar una adecuada atención con miras a la institucionalización. Y para contextualizar la atención en el ámbito institucional, así como el segundo y tercer elemento de la hipótesis (diseño institucional, y procesos y actores) se retoman los aportes de March y Olsen (1989), North (1993, 2006), Goodin (2003), Guy

Peters (1999), Artaza (2015) y Torres (2015), quienes se refieren a la teoría institucional y el nuevo institucionalismo (para este trabajo se tiene un enfoque marcadamente normativo, racional). Desde esta perspectiva los actores ocupan un lugar activo en la institucionalización e interactúan de forma directa con los procesos que se siguen, en donde su actuar responde a ciertos incentivos. Se habla de una relación bidireccional e influencia mutua entre los factores que están presentes en la atención a víctimas.

En síntesis, se propone una investigación descriptiva en donde se está considerando como variable dependiente: Pautas de institucionalización de la atención a víctimas, y las variables que influyen son X1: diseño institucional y X2: proceso y actores. Para diseñar estos constructos se parte del análisis teórico meramente inductivo de los aportes sobre atención a víctimas, y de la teoría institucional y neoinstitucionalismo (principalmente de los conceptos clave: *institución, diseño institucional, institucionalización y procesos y actores*). Una vez que se obtuvieron las variables teorizadas, éstas resultan ser constructos hipotéticos que marcan las directrices teóricas para identificar pautas de institucionalización de atención a víctimas en una realidad empírica como es la Ceave.

Una vez acotada esta aclaración, en la figura 1 se diagrama el recorrido analítico de la investigación, en donde $Y = X1 + X2$. Esta esquematización no implica una relación causal, más bien es una representación descriptiva de las variables de estudio; su finalidad es exclusivamente la descripción de procesos.

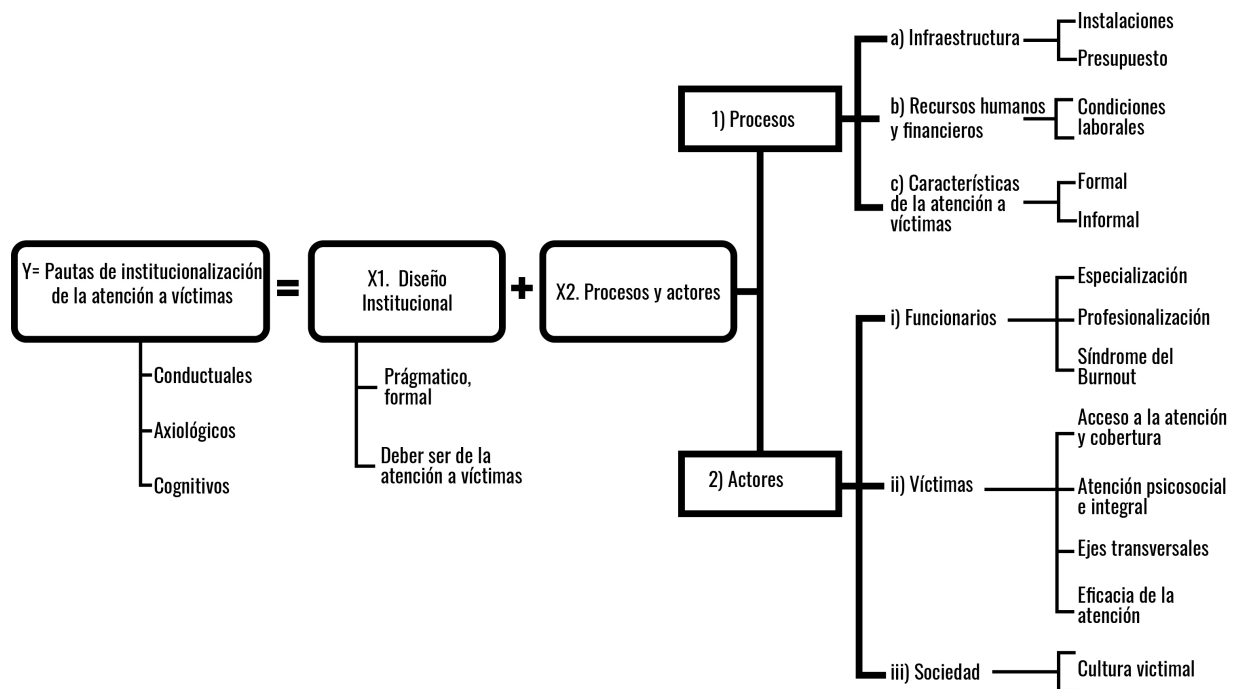


Figura 1. Recorrido analítico de la investigación
Fuente: elaboración propia.

Estrategia de investigación

Como ya se refirió, la hipótesis de trabajo implica un análisis descriptivo. La estrategia metodológica que tiene una importante aproximación al objetivo de esta investigación es el análisis de contenido (enfoque cualitativo). Por tanto, cada una de las dos variables: diseño institucional, y procesos y actores (funcionarios y víctimas) se trabajan bajo este análisis. Actores (sociedad civil) se aborda desde un enfoque cuantitativo con carácter descriptivo, porque se busca conocer, sin llegar a la generalización, la percepción que tiene la sociedad sobre el tema de víctimas, específicamente se aborda la cultura victimal. Para este fin, se selecciona la encuesta⁶ como técnica para la recolección de datos (López-Roldan y Fachelli, 2015). La selección de la muestra es no probabilística (Hernández-Sampieri, Fernández y Baptista, 2014) y el cuestionario se aplicó a 100 personas mayores de 18 años residentes de Ciudad Juárez.

⁶ Esta encuesta está más orientada a una consulta ciudadana; la muestra no es representativa y no se busca la generalización. El propósito es meramente conocer la percepción de la población en lo referente a cultura victimal.

Desde la aproximación cualitativa el interés se centra en identificar el proceso de institucionalización mediante el análisis de contenido, entendido como “una técnica de interpretación de textos” (Abela, 2002: p. 2). Este tipo de análisis es óptimo porque brinda la posibilidad de identificar patrones culturales de personas, grupos e instituciones (Ruíz-Olabuénaga, 2012), además de que permite la reconstrucción de procesos. Es una técnica que puede conjuntarse con otras para inferir, validar o completar la información.

Las técnicas e instrumentos de recolección de información para la investigación son:

- La revisión y análisis de documentos del marco normativo en atención a víctimas.
- Entrevistas en profundidad o semidirigidas a funcionarios y víctimas, las cuales son una conversación larga que se centra en el tema de interés de la investigación (Anduiza, Crespo y Méndez, s/f).
- Guía de observación institucional (lista de cotejo), la cual es una técnica adicional con el propósito de registrar el contexto en que se desarrolla la atención dentro de la institución (Merriam, 1988, en Kawulich, 2005). Esta guía de observación es un apoyo o evidencia para establecer criterios valorativos de lo que debe ser la atención a víctimas. Esto considerando que la institución en su estructura, construcción, diseño y recursos (materiales, humanos y económicos) forma parte del proceso y su rol es clave.

De acuerdo con lo anterior, el criterio de selección de casos que se adoptó es:

- Diseño normativo en Atención de víctimas, de acuerdo con lo estipulado en el Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV)
- Víctimas, personas que hayan sido víctimas (primaria o secundaria) del delito y hayan acudido a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Fiscalía General del Estado (Ceave) de Chihuahua, Zona Norte: Ciudad Juárez, ubicada en Eje vial Juan Gabriel. La selección de la muestra se sustenta en la técnica bola de nieve.
- Funcionarios de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Delito y de Derechos Humanos (Ceave)
- Persona experta, académica, investigadora y ex comisionada de la CEAV.

Para el caso de víctimas, funcionarios y de la población fue importante la heterogeneidad con el objetivo de que la muestra fuera más representativa. Si bien la finalidad

de la investigación no es la generalización, se consideró primordial que la muestra fuera diversa en cuanto edad, sexo, estatus social y formación; esto con la finalidad de que los resultados reflejen una visión general de la realidad.

Se hizo el esfuerzo de integrar una muestra diversa, en la medida en que las condiciones de seguridad, integridad y accesibilidad hacia la población objetivo y al espacio geográfico en donde se encontraban lo permitieran.⁷ Esto con la finalidad de salirse de lo que se considera “el perfil de víctima”: persona pobre, vive en la periferia, mujer, y perteneciente a alguna etnia, entre otros, y así obtener un panorama más completo del objeto de estudio.

Tanto en el caso de las entrevistas a víctimas como a funcionarios, el criterio para determinar la conclusión de recopilación de datos fue que los distintos casos ya no arrojaran información nueva o elementos relevantes para la investigación, esto siguiendo los criterios de saturación teórica establecidos por Strauss y Corbin (en Mccambridge, 2005: p. 160) y Ovalle (2011). En resumen, para la parte cualitativa se siguió un muestreo teórico en donde se logró un punto de saturación teórica, para lo cual la investigadora observa de forma continua los datos recabados para identificar las repeticiones (Ovalle, 2011) y para la parte cuantitativa se eligió el muestreo no probabilístico o dirigido discrecional (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014), donde la investigadora determina el número de casos con base en el criterio personal teniendo como referencia los objetivos de la investigación.

Para el análisis de datos de las dos variables (1. Diseño institucional y 2. Procesos y actores [víctimas y funcionarios]) se dispuso del MAXQDA, un software novedoso e idóneo para el análisis de contenido y para la investigación con fines descriptivos (Tinto, 2013); sobre todo cuando se utiliza la técnica de entrevista en profundidad (Kuckartz, 2011) resulta particularmente útil. Además, existe investigación que ha probado su eficacia Mayring (en Chernobilsky, 2006), Mendieta y Esparcia (2017). La versión MAXQDA-PRO permite utilizar redes, diseñar códigos, subcódigos, bases de datos, nube de palabras, diagrama de árbol, “Delineadores de códigos y Retrato del texto” (Kuckartz, 2011), lo cual es novedoso, atractivo y sobre todo de utilidad en la investigación cualitativa. La visualización de los resultados permite observar de manera gráfica las relaciones entre temas y subtemas, códigos,

⁷ Se cuidó resguardar la seguridad de la investigadora, por ejemplo, no se trasladó a ciertos lugares para realizar las entrevistas y, por el contrario, se solicitó a las personas participantes reunirse en un punto céntrico; siempre resguardando el anonimato y confidencialidad hacia las participantes.

interacciones entre lo normativo y la visión de los actores. Mientras que para la encuesta se recurrió al análisis estadístico descriptivo.

En la tabla 1, se sintetiza la estrategia metodológica.

Enfoque	Selección de la muestra	Recolección de datos	Técnicas para el análisis
Cualitativo-cuantitativo	Unidad de análisis Ceave	Guía de observación institucional (lista de cotejo) Documentos (organigrama, plantilla de personal)	Descripción del contexto
	Diseño Normativo con base en el Modelo Integral de Atención a Víctimas	Documentos (leyes, tratados, acuerdos)	Análisis de contenido MAXQDA
	Muestreo activo o teórico (Barney y Glaser en Strauss, 2016), bola de nieve, infra selección. Saturación teórica	Entrevista en profundidad semiestructurada	
	No probabilístico o dirigido discrecional (Hernández-Sampieri <i>et al.</i> , 2014)	Encuesta	Análisis estadístico descriptivo

Tabla 1. Estrategia metodológica

Fuente: elaboración propia.

Estructura del trabajo

Este trabajo está estructurado en tres capítulos. En el capítulo 1, “Institucionalización de la atención a víctimas”, se analizan las dos aproximaciones teóricas en torno a la atención a víctimas desde el ámbito institucional. Por un lado, se profundiza en la victimología como una herramienta teórica para identificar las pautas de atención a víctimas. Se parte de los conceptos teóricos sobre *víctima*, *tipos de víctimas* y *victimización*, *niveles de victimización*, *proceso de victimización*, *atención a víctimas* y *marco normativo en atención a víctimas*, tanto en el ámbito internacional, nacional y estatal. En otro de los apartados se aborda la Teoría del nuevo institucionalismo como una herramienta para el estudio de las instituciones. Se analiza la teoría institucional y conceptos clave como *institución*, *diseño institucional*, *institucionalización*, y *procesos* y *actores*. Como consecuencia del análisis teórico de los apartados anteriores, se justifica y se argumenta la relevancia de por qué se adopta el término

de pautas de institucionalización en la atención a víctimas. Para finalizar este capítulo se expone la operacionalización de las variables de estudio.

En el capítulo 2 se presenta el retrato de Ciudad Juárez, se describen aspectos geográficos, poblacionales y estado de victimización, entre otros, así como la transición institucional de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua en Zona Norte a Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Delito y de Derechos Humanos.

En el capítulo 3 se aborda la metodología de la investigación, sus instrumentos de recolección de datos, selección de la muestra, análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Se describe detalladamente el trabajo empírico de la parte cualitativa y cuantitativa que integran la investigación. Además, se destaca el uso del software (MAXQDA) como una herramienta de apoyo tanto para el análisis de contenido.

Posteriormente, se presentan el análisis y discusión de resultados de las aproximaciones cualitativa y cuantitativa y se hace una integración de las variables de estudio.

A la postre, se enuncian las conclusiones generales en donde se da respuesta a la pregunta, objetivos e hipótesis que se plantearon al inicio de la investigación. Por último, se presenta la bibliografía y anexos.

Capítulo 1. Institucionalización de la atención a víctimas

El propósito de este capítulo es presentar el marco analítico en que se sustenta la investigación. Se propone una visión teórica conjunta del fenómeno de estudio y se parte de dos supuestos teóricos: nuevo institucionalismo y victimología. El capítulo está dividido en cinco apartados. En el primero se aborda la teoría victimológica como la disciplina que ha marcado la pauta sobre el estudio de las víctimas. Además, ha contribuido al inicio, desarrollo y consolidación de los centros especializados para la atención a víctimas (Bocanegra y Nieto, 2010). Se hace referencia a la definición y conceptualización de víctima, tipología victimal, tipos de victimización y proceso de victimización. El segundo apartado ofrece la visión de la atención a víctimas, sus mecanismos y características que debe cumplir para hablar de una adecuada atención. En el tercero se aborda el marco normativo-jurídico (tratados internacionales, y leyes federales y locales, entre otros) en que se sustenta la atención a víctimas del delito y de derechos humanos. En el cuarto apartado del capítulo, se desarrolla la Teoría del nuevo institucionalismo. Esta teoría considera que las instituciones ejercen alguna influencia en la conducta de los actores. Son las instituciones las que ofrecen un determinado contexto para “provocar” ciertas conductas o comportamientos y abre la posibilidad de observar y comprender el porqué del actuar y la toma de decisiones de los actores (Immergut, en Artaza, 2015). En esta sección se desarrolla la conceptualización de *institución*, *institucionalizar*, *institucionalización* y *pautas de institucionalización*, *diseño institucional*, y *procesos y actores*. Se hace una síntesis de las pautas de institucionalización para la atención de víctimas derivada del análisis de la teoría victimológica y del nuevo institucionalismo. Finalmente, en el apartado cinco, se presenta la operacionalización de las variables de estudio.

1.1 La victimología: una herramienta teórica para identificar pautas de atención a víctimas

La victimología es una disciplina relativamente reciente que ha puesto de manifiesto el lugar que deben ocupar las víctimas en el ámbito social, jurídico e institucional. Es una disciplina que ha marcado la directriz de cómo debe ser la atención a víctimas. Sus aportes teóricos y empíricos han favorecido el desarrollo de mecanismos, protocolos, leyes, reglamentos, modelos de atención y políticas públicas encaminadas a lograr el bienestar de las víctimas.

La victimología tiene un amplio campo de estudio y esto se refleja desde su definición y conceptualización. La victimología es:

[...] la ciencia multidisciplinar que se ocupa del conocimiento relativo a los procesos de victimización y des victimización[...] Conciene[...] el estudio del modo en que una persona deviene víctima, de las diversas dimensiones de la victimización (primaria, secundaria y terciaria), y de las estrategias de prevención, reducción de la misma, así como del conjunto de respuestas sociales, jurídicas y asistenciales, tendientes a la reparación y reintegración social de la víctima. (Tamarit, 2006: p. 17)

Esta definición proporciona una visión actual y muy completa de su objeto de estudio. Habla de la víctima en plural, de los procesos de victimización y tipos de victimización, entre otros. Además, aborda un enfoque multidisciplinar y pone énfasis en la atención, mecanismos asistenciales, reparación del daño y de recuperación que deben tener las víctimas en lo individual, pero también en lo social, y retoma varios términos que en los siguientes apartados se describen.

Las víctimas

El creciente interés teórico, político y social que ha generado la *víctima* en las diferentes disciplinas ha implicado que cada una de ellas proponga una definición desde su propio marco de análisis. El carácter polisémico del término requiere enfatizar que en este trabajo únicamente se abordan aquellas definiciones que están encaminadas a los objetivos de la investigación intentado no caer en una visión reduccionista y banalizada, por el contrario, se busca tener claridad y una postura teórica-científica que dignifique el fenómeno en cuestión.

Para Beristain (2000) las víctimas son personas naturales o jurídicas que sufren daños en los bienes que son protegidos jurídicamente por la ley. En este sentido, Neuman (2001) destaca que la víctima es todo ser humano que padece daño en los bienes protegidos (vida, salud, propiedad, honor, etcétera) por la normativa penal, ya sea a causa de otra persona, y/o por accidentes a consecuencia de errores humanos, mecánicos o naturales. Por su parte, Rodríguez (1989) la concibe como la persona que ha sido victimizada y sus derechos han

sido violados por actos deliberados o maliciosos, además de padecer un daño por culpa propia, ajena o por causa fortuita.

Estos autores se sitúan en una conceptualización de víctima vinculada directamente al hecho delictivo y a la violación de derechos. En esta misma línea se ubica la postura de Marchiori (1998), sin embargo, ella destaca el padecimiento que experimenta la víctima a raíz del delito, en tanto señala que víctima es la persona que padece un sufrimiento físico, emocional y social a consecuencia de la violencia, de una conducta agresiva antisocial, a través de un individuo (delincuente) que transgrede las leyes de su sociedad y cultura. Además, la postura de la autora deja ver que la conducta delictiva, cualquiera que ésta sea, no únicamente afecta a la víctima, sino que tiene un impacto social y cultural. La familia, amigos, vecinos y personas cercanas a la víctima del delito se ven afectadas por este último, y apunta que el daño puede ser irreversible. Al igual que Marchiori (1998), Cárdenas (2017) reafirma que la víctima es aquella persona que ha sido dañada en su naturaleza, existencia, cuerpo y condición. Karmen (2010) aporta nuevos elementos y la define como aquella persona que sufre lesiones, pérdidas o dificultades por cualquier razón como accidentes, desastres naturales o problemas sociales como la guerra, la discriminación, persecución política, etcétera. El autor se aparta de la visión que vincula a la víctima con el delito del orden común y su visión es más amplia, incluso se podría decir que hace referencia a la violencia estructural. Dussel (1998) aporta una concepción muy concreta, pero con un mensaje contundente que pone en tela de juicio el desempeño institucional y del propio Estado, pues concibe *víctima* como una persona que ha sido ignorada por un sistema que mistifica (es evidente que el autor está haciendo referencia a la revictimización).

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a las víctimas como:

[...] las personas que, individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional o pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones y omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribiera el abuso de poder.

[...] La expresión víctima se incluye, además, en su caso, a familiares o los dependientes inmediatos de la víctima directa y las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. (ONU, 1985)

Ante esta gama de aportes teóricos, en esta investigación, se retoma la definición de *víctima* propuesta por la ONU, pues, a diferencia de las anteriormente expuestas, se considera que integra los aportes teóricos de la literatura revisada. Asimismo, contempla los diferentes tipos de víctimas e incluye el tipo de daño que padecen las víctimas a consecuencia del hecho victimizante. Además, hace referencia a la responsabilidad que tiene el Estado como agente garante para la protección de las víctimas y, por otro lado, no descarta el rol de las instituciones como agentes victimizadores al caer en acciones u omisiones que lleven a la revictimización. En los siguientes apartados se desarrollan estos puntos.

Tipos de víctimas

Las primeras posturas teóricas sobre la concepción de *víctima* contemplaron únicamente a la persona que era objeto directo de alguna agresión y/o deterioro en cualquier ámbito; sin embargo, los conceptos y definiciones mencionados en el apartado anterior dejan ver la transición conceptual y aportan nuevos elementos y argumentos para hablar de víctimas en plural y no únicamente en singular. “Las víctimas no sólo son aquella contra quienes se efectuó concretamente la acción delictuosa sino sus parientes más cercanos, padres, madres hijos, nietos” (Neuman, 2001: p. 285). Detrás de cada víctima hay personas que se ven igualmente afectadas, ya sea en mayor o menor medida que la propia víctima. Ante esta depuración o acotación del término *víctima* diversos autores como Rodríguez (1989), Neuman (2001) y Morillas *et al* (2014), entre otros, proponen hablar de tipos de víctimas.

1. Rodríguez (1989) y Neuman (2001)	2. Morillas <i>et al</i> (2014)	3. ONU (1985)	4. Ley General de Víctimas
Directa, en quien recae la acción	Primaria, la persona que sufre de forma directa o indirecta el hecho que provocó la victimización	Primaria, la persona que fue directamente agredida	Primarias, las personas directamente agredidas
Indirecta, recae sobre las personas que tienen una relación estrecha con la primera	Secundaria, abarca los costes personales derivados del sistema legal (revictimización)	Secundarias, incluye familiares y amigos Terciarias, profesionales vinculados con la víctima directa	Secundarias, personas cercanas a la víctima primaria Potenciales, especialistas que

Terciaria	tienen relación con la víctima
Vinculadas al delinciente	
Asociada a la víctima o a su entorno	

Tabla 2. *Conceptualización de víctima*

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de la literatura.

La tabla 2 muestra un comparativo de los tipos de víctimas que proponen Rodríguez (1989), Neuman (2001) y Morillas (2014) en relación con la propuesta institucional de la ONU y la Ley General de Víctimas (LGV); ello desde un enfoque institucional. Se dejan ver algunas discrepancias en el uso de los términos, y también coincidencias, en cuanto a significado. Rodríguez (1989) y Neuman (2001) manejan dos tipos de víctimas: Directa e Indirecta; mientras que Morillas (2014), ONU (1985) y la LGV distinguen tres tipos de víctimas: primaria, secundaria, terciaria o potencial. La diferencia más significativa entre los últimos tres autores estriba en la conceptualización de la víctima terciaria, y esto puede generar confusiones teórico-conceptuales. Para evitarlo, en esta investigación, adoptaremos la siguiente clasificación:

- Víctimas directa o primaria, es la persona que recibe directamente la agresión.
- Víctimas indirectas o secundarias, incluye familiares y personas cercanas a la víctima.
- Para fines de la investigación, no se retoman a las víctimas terciarias o potenciales.⁸

Tipología victimal de Neuman

Debido a la gama de delitos desde el ámbito legal, la victimología se ha dado a la tarea de identificar los diversos tipos de víctimas que pueden originarse dependiendo del delito. Estas clasificaciones son particularmente útiles para proponer mecanismos de atención y generación de políticas públicas, entre otras acciones, para combatir la victimización. A estas clasificaciones la literatura especializada las ha definido como tipologías victimales, las cuales se han ido actualizando y diversificando.⁹

⁸ Víctimas terciarias o víctimas potenciales, son especialistas que se encuentran cerca de la víctima primaria, como médicos, psicólogos, policías y/o periodistas.

⁹ Marchiori (1998) clasifica la evolución del estudio y tipologías de las víctimas en tres etapas: la primera, liderada por los estudios de Benjamín Mendelsohn, Hans Von Hentig, Ellenbberger, Wolfgang, Fattah, Viano, se centra en el estudio de la víctima en relación con el delito. La segunda, representada por Drapkin y Viano,

Para fines de esta investigación, únicamente se hace referencia a la tipología de Neuman (2001). El autor propone una tipología de víctimas extraordinariamente amplia e intenta abarcar todas sus modalidades (ver figura 2). Ésta contempla víctimas: de delitos convencionales, como producto de las nuevas violencias, de la violencia estructural, de la violencia por parte del Estado, víctimas de derechos humanos, de terrorismo y de desastres naturales. Además, maneja el concepto de víctimas individuales, familiares, colectivas, del sistema penal (estaría haciendo referencia a la revictimización, violencia institucional) y hace referencia a los grupos vulnerables como potenciales víctimas. Es una tipología muy completa y ejemplifica muy bien la complejidad del fenómeno en términos de atención hacia las víctimas y pone en evidencia el rol que tendría que asumir el Estado y sus instituciones. La diversa gama de víctimas que identifica Neuman es un indicador de los recursos con los que debe contar el Estado para atender a este sector de la población. Esto resulta particularmente relevante si se considera que una constante en la atención a víctimas es que reciban una atención especializada. Esta especialización implica que las instituciones cuenten con personal experto en los diferentes tipos de víctimas. Es decir, la institución debe tener especialistas en víctimas de: trata de personas, genocidio, guerra, abuso sexual, violación, violencia familiar y delitos comunes, entre muchos otros.

centra la atención en los tipos de víctimas y toda la conceptualización teórica que implica el estudio de la víctima. La tercera etapa ubica los trabajos de Kempe, Walter y Shuterland, entre otros, los cuales se centran en la victimización originada en las estructuras familiares y la victimización social.

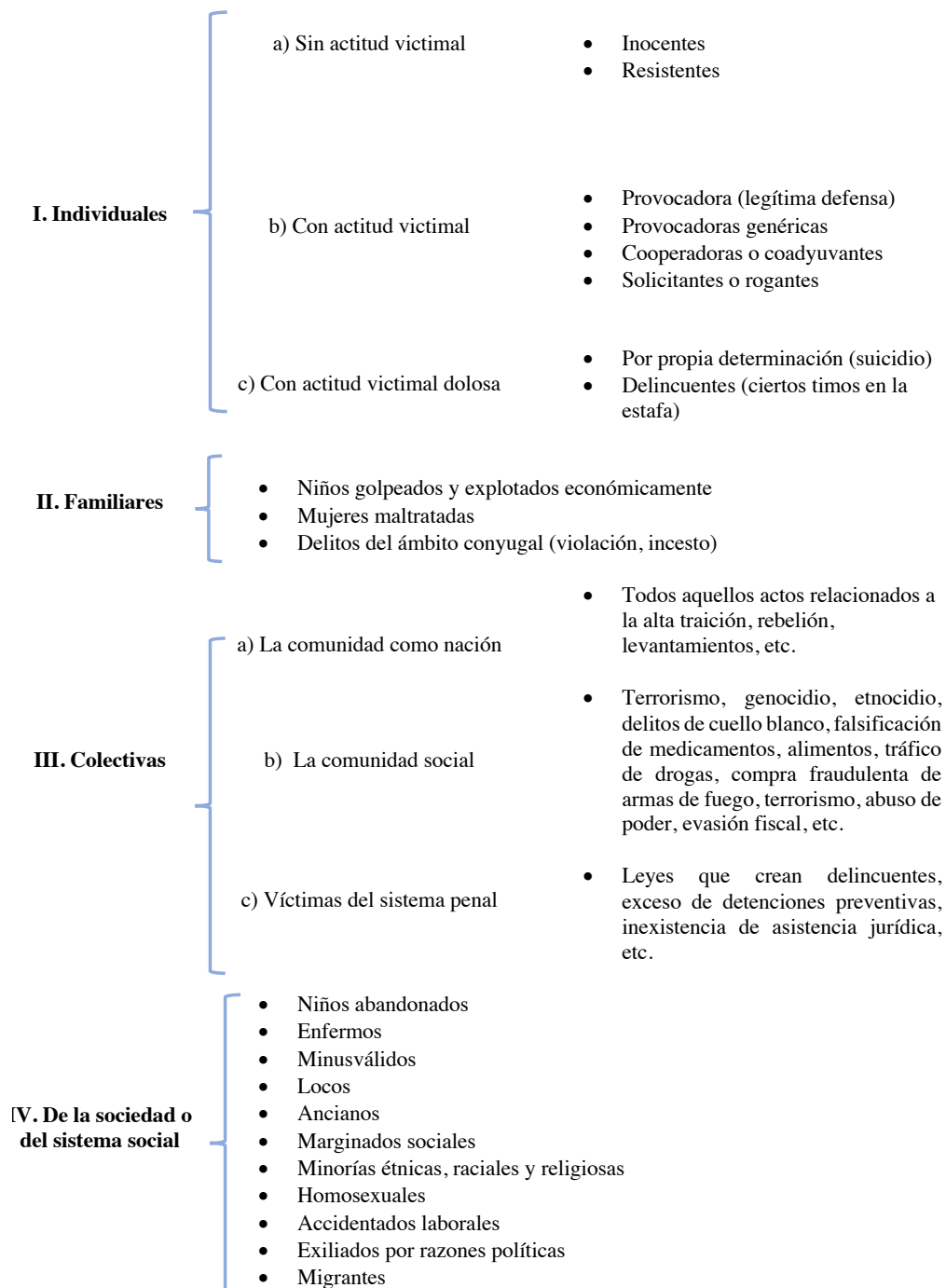


Figura 2. Tipologías victimales
Fuente: adaptada de Neuman, 2011¹⁰.

¹⁰ La tipología del autor incluye seis categorías, en este trabajo se hace referencia a las primeras cinco y se deja fuera la categoría VI que corresponde a la victimización supranacional de naciones y pueblos, que incluye víctimas por invasión, violación de fronteras, política, etc.

La tipología de Neuman (2001) es un ejemplo de la variabilidad de víctimas que llegan a las instituciones para ser atendidas. Desde el enfoque del autor se estaría asumiendo que, por ejemplo, en instituciones como la Ceave los funcionarios deberían tener conocimiento de estos tipos de víctimas y del proceso de victimización que sin duda varía en función del delito; además, deberían de tener la capacidad profesional para brindar una atención óptima con base en el hecho victimizante que se vivió y poder incorporar los ejes transversales (género, derechos humanos, victimológico) que caracterizan el Modelo de atención que establece la institución, de lo contrario se estaría cayendo en actos de revictimización.

Victimización y proceso de victimización

Es importante hacer una precisión y distinguir la victimización del proceso de victimización, pues regularmente se cae en el error de tomarlos como sinónimos y se usan indistintamente. Sin embargo, se requiere tener claridad en los términos para no generar confusiones teóricas.

Victimización

Entre las primeras conceptualizaciones que se encuentran en la literatura, la victimización es considerada como el resultado de una conducta antisocial ya sea contra una persona o un grupo de personas. También se define como el mecanismo mediante el cual una persona se convierte en sujeto pasivo de un hecho punible (Rodríguez, 1989).

Aportaciones más recientes, apuntan que la victimización es “la relación interpersonal desigual, asimétrica que se caracteriza por ser desmedida, excesiva y dolorosa; además de destructiva e injusta” (Karmen, 2010: p. 26). En términos más coloquiales, la ONU la define como “la manera en que un delito afecta a una persona” (Indec, 2018: p. 10). La victimización es un hecho que involucra pérdidas, lesiones y traumas (Waller, 2004). La literatura revisada, coincide en reconocer dos tipos de victimización o niveles de victimización: primaria y secundaria.

- **Victimización primaria:** es el proceso por el cual una persona sufre de modo directo o indirecto los efectos nocivos derivados del delito o hecho traumático, independientemente de su naturaleza material o psíquica (Morillas, Patro y Aguilar, 2014). La victimización primaria se presenta cuando la persona es objeto de un delito en cualquiera de sus variantes, ya sea que ella haya recibido de forma directa el delito o de forma indirecta. Este tipo de victimización tiene un impacto físico, económico y psicosocial que perdura en el tiempo (Díaz, 2006), y se agrava con la reacción que la sociedad tiene hacia la víctima, la cual no siempre es solidaria (Landrove, en Morillas, 2018).
- **Victimización secundaria, revictimización o doble victimización:**¹¹ abarca los costes personales de la intervención legal, el actuar de las instituciones e incrementa los padecimientos y sufrimientos de la víctima, además de que tiene importantes consecuencias psicológicas (Orth, 2002). Este tipo de victimización se presenta a consecuencia de la relación que se establece entre la víctima y las instituciones (servicios sociales, sanitarios, medios de comunicación, ámbito jurídico [Albertin y Landrove, en Morillas, 2018; Marchiori, 2007; Márquez, 2011]). Es a partir de la denuncia que las víctimas de todo tipo de delito se enfrentan a repetidas conductas y actitudes de revictimización o doble victimización por parte del sistema de justicia, por ejemplo, largas esperas en pasillos, interminables recorridos por diversas oficinas, nuevas citaciones que con frecuencia las llevan a arrepentirse de haber hecho la denuncia, altos niveles de burocratización del sistema, indiferencia y falta de tacto e incredulidad de algunos profesionales (Rozanski, en Gutiérrez de Piñares, Coronel y Pérez, 2009; Recalde, 2016; Landrove, en Morillas, 2018). La doble victimización hace referencia al agravio que recibe la víctima por parte del sistema de justicia, pues se enfrenta a la burocracia e inestabilidad de las instituciones encargadas de la procuración de justicia (Uribe y Romero, 2008). Berinstain (1994) afirma que las estructuras, las instituciones y el propio Estado son agentes victimizadores.

¹¹ En la investigación se retoman de forma indistinta los términos de *victimización secundaria*, *revictimización* o *doble victimización*. Después de la revisión de la literatura se considera que no existen diferencias sustanciales en los términos. Por su parte, Marchiori (2007) usa el término *revictimización* o *doble victimización* como sinónimos.

Ahora bien, si el primer contacto que tiene la víctima no es el más idóneo en la atención y resulta en una revictimización, es muy probable que desista de la denuncia, lo cual tiene serias repercusiones en el incremento de la impunidad por una falta de denuncia (Sánchez, 2018).

Calle (2004), Arrieta (2014), Turvey (2014) y Sánchez (2018) señalan que algunos de los factores que derivan en la revictimización son:

1. Negligencia.
2. Infraestructura tanto del diseño del edificio como en el mobiliario, que muchas de las veces son improvisadas.
3. Las condiciones en las que los servidores públicos (policía, médico, agentes del ministerio público, médicos, jueces, etcétera) realizan su trabajo, por ejemplo, el equipo no es el más adecuado, tienen bajos salarios, el ambiente laboral es estresante y hay presencia de abuso de poder, acoso sexual, horarios de trabajo inadecuados, falta de capacitación y profesionalización.
4. La presencia del burnout, que ha sido un tema poco relevante para el Estado.
5. Desconocimiento del fenómeno de la revictimización por parte de los propios servidores públicos.
6. Criminalización de la víctima.
7. Minimizar el hecho victimizante, por ejemplo, en casos de violencia familiar y de género.
8. Justificación del hecho victimizante.
9. Barreras de acceso individuales (disponibilidad de recursos para trasladarse a la institución, barreras culturales y barreras u obstáculos institucionales [descoordinación, insuficiencia de personal operativo y de presupuesto, diseños basados en asistencialismo, desconocimiento del sistema normativo]) para una atención pronta (Recalde, 2016).

Lo que caracteriza a la victimización secundaria es que hay una marginación de las víctimas, se desarrolla un trauma adicional al del hecho delictivo, se intensifica su victimización y se acentúa su sensación de impotencia (Marchiori, 1998: p. 160), además hay una mala o inadecuada atención hacia las víctimas (Beristáin, 1999), la respuesta institucional

es deficiente, de indiferencia y abandono, y existe el no cumplimiento con las funciones sustantivas por parte de las autoridades competentes (Sánchez, 2018). En este sentido, Mantilla y Tapias (2014) señalan que la revictimización tiene tres componentes: cognitivo, conductual y afectivo.

En resumen, toda victimización tiene un impacto en el sentimiento de seguridad individual y colectivo, ya que el delito afecta profundamente a la víctima, a su familia y a su comunidad social y cultural. Por lo tanto, la desprotección institucional es otro de los factores que legitima la inseguridad que percibe la víctima, además del hecho delictivo.

La victimización tiene varios componentes: el sufrimiento social, físico, económico y familiar (Marchiori, 1998). La victimización primaria, a diferencia de la secundaria, es la que se genera a consecuencia del impacto traumático por el hecho delictivo, en tanto que la secundaria tiene lugar a raíz de la intervención o relación que se establece entre la víctima y el sistema de justicia. La revictimización, agrava o hace más crónico el daño psicológico tanto de las víctimas primarias como secundarias (Casadevante, 2009) y de acuerdo con Uribe y Romero (2008) se acentúa en relación con el grado de vulnerabilidad de ciertos grupos sociales que pueden ser mujeres, la niñez y los migrantes. La revictimización, desde la visión de Rivero (2012), es un fenómeno omnipresente, pero perverso, ya que contribuye a empeorar la situación de las víctimas y resulta ser mucho más negativo que la victimización primaria.

Proceso de victimización

El proceso de victimización se refiere a la forma en cómo se está desarrollando el hecho victimizante en relación con la víctima, es decir, cómo se está dando la relación entre víctima y delincuente; cómo están respondiendo las instituciones, los funcionarios, ante el hecho victimizante, y cómo la víctima interactúa con la institución y viceversa. Los tres conceptos víctima-victimización-proceso de victimización, están estrechamente relacionados. En el siguiente esquema (figura 3) se visualiza el proceso de victimización.

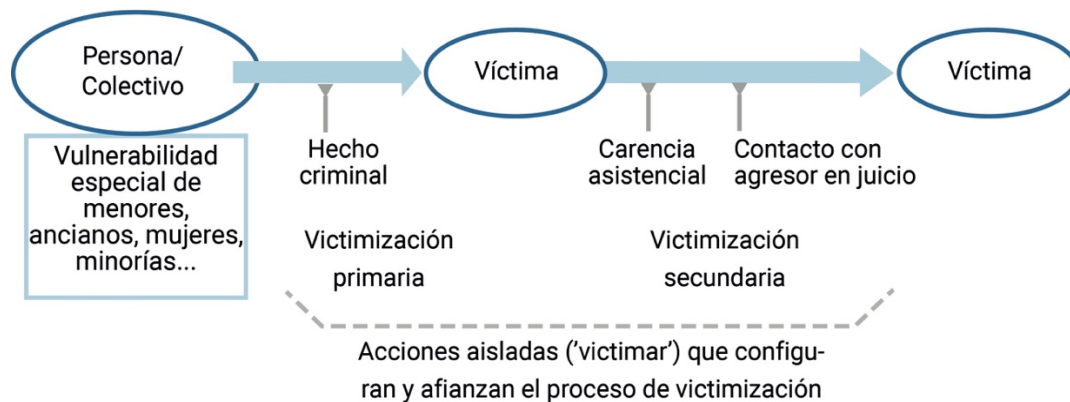


Figura 3. Proceso de victimización. Esquematiza el proceso de victimización
Fuente: Morillas *et al.* 2014: p.109.

Morillas *et al.* (2014) conceptualizan el proceso de victimización como los mecanismos y variables mediante los cuales una persona o grupo llegan a convertirse en víctima. Estos mecanismos son entendidos como los elementos o piezas que se engranan y originan la victimización, por ejemplo, el tipo de abuso o agravio, el tipo de víctima, el rol de las instituciones, la cultura, el aparato de justicia, el lugar (ciudad, estado, país) y la sociedad en general. En tanto, las variables hacen referencia a las características y/o factores que hacen susceptible a una persona de convertirse en víctima, como son la edad, el sexo, estado migratorio, nacionalidad y etnia, entre otros. Tanto los mecanismos como las variables producen un daño en la víctima o víctimas que puede ir desde lo psicológico o físico hasta lo económico, y trascender de lo personal a lo familiar pasando por lo laboral y lo social en relación con el nivel del daño producido, pudiendo ser de tipo permanente, transitorio o latente. Cabe afirmar que todas las víctimas presentan secuelas que van desde lo físico, lo emocional y lo social hasta lo económico (Marchiori, 2006: p. 174), y en ocasiones el daño puede ser irreversible (Mantilla, 2015), de ahí la importancia de proporcionar atención adecuada y eficaz tanto a las víctimas primarias como a las secundarias.

1.2 Atención a víctimas

Como se mencionó al inicio del capítulo, la victimología ha contribuido de manera importante en las propuestas de atención a víctimas, y sus aportes han penetrado las instituciones gubernamentales (jurídicas, salud), privadas y de la sociedad civil organizada.

En esta disciplina se habla de modelos, protocolos o lineamientos de atención con un enfoque clínico (atiende el trauma), jurídico (el derecho a la atención), social, psico-jurídico (psicológico y jurídico), psicosocial (psicológico y social), victimológico (Bocanegra y Nieto, 2010) y con enfoque de género. Estas modalidades han permeado y han marcado una directriz en la forma como deben ser atendidas las víctimas desde el ámbito institucional y todas con un mismo objetivo: la reparación del daño y el cumplimiento de los derechos humanos y victimales. Algunas posturas se enfocan más a lo psicológico, la salud, mientras otras a lo jurídico y otras tantas a lo social.

Desde un enfoque jurídico, la atención hacia las víctimas es un derecho fundamental, es un aspecto esencial para su bienestar y protección (Melup, 2007) y es a través del Estado, sus instituciones y mecanismos como debe garantizarse, en coordinación con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil organizada. El acercamiento y atención hacia las víctimas deben estar enfocadas hacia el establecimiento de una comunicación clara, honesta, sin minimizar su dolor y tratándolas con dignidad (Beristain *et al.*, 2017). Para las instituciones encargadas de la administración de justicia, la víctima representa una figura esencial. Sin embargo, el trato que recibe está caracterizado por una violación a sus derechos, por una constante incertidumbre y falta de certeza. Marchiori (1998) señala que:

La víctima está sola, marginada y generalmente humillada frente a la administración de justicia. Debe concurrir a lugares que desconoce, por ejemplo, presentarse a la policía para hacer la denuncia, a veces debe dejar sus ropas, objetos para estudios periciales-criminalísticos, someterse a revisiones médicas-clínicas exhaustivas en los casos de delitos sexuales, de lesiones. La víctima ignora sus derechos porque precisamente nadie le ha proporcionado información legal, ignora por lo tanto si puede acudir a un abogado, a un médico. Deberá declarar en varias oportunidades, en situaciones y lugares distintos, con personas diferentes que le preguntarán una y otra vez sobre las características del autor, sus vestimentas, su reacción ante la agresión [...] La víctima después de la denuncia no sabrá si el autor se encuentra detenido, en la cárcel, si posteriormente fue sentenciado o si se encuentra en libertad [...] Las víctimas se sienten intimidadas. (pp. 158-159)

Ante este contexto, los aportes recientes proponen una atención victimal desde un enfoque integral (Sánchez, 2018), que abarca un enfoque psicosocial, victimológico, de derechos humanos y con perspectiva de género. Esta perspectiva ha sido adoptada desde el ámbito legal en México así como en el ámbito internacional que es liderado por la ONU. En México, en la LGV se integra esta visión y se ha asumido como directriz para la atención a víctimas.

La intervención *psicosocial*, se caracteriza por la conceptualización de la persona como un individuo que ha sido víctima y la concibe, no como un actor aislado de su entorno, sino al contrario: la persona-víctima es visualizada y atendida en relación con su entorno social, familiar, cultural económico, sin dejar de lado lo individual (Bocanegra y Nieto, 2010). Una atención psicosocial se caracteriza por ser un proceso de acompañamiento que puede ser de tipo individual, familiar o comunitario y está encaminado a trabajar en las consecuencias derivadas de un hecho traumático, como pueden ser violaciones a los derechos humanos o cualquier hecho victimizante a causa de algún delito (Beristain, 2012). De lo que se trata es de generar el bienestar de las personas afectadas en su entorno individual y social. En la parte social, se tiene la responsabilidad de mejorar el entorno en donde se desenvuelven las personas para prevenir la victimización. Se tiene que intervenir en el contexto, cambiar leyes, mecanismos y “el modo en cómo las instituciones se relacionan con las víctimas, promoviendo un contexto más favorable para su recuperación” (Beristain, 2012: p. 10).

Además de lo anterior, se requiere el diseño e implementación de políticas públicas para prevenir, atender y garantizar la no repetición y dar mayor sentido al enfoque psicosocial.

Desde la *atención victimológica*, y con base en los lineamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015), se busca aplicar algunos principios:

- Que la atención sea inmediata, rápida y oportuna.
- Se busca que los funcionarios estén en contacto permanente con las víctimas; que conozcan el impacto, consecuencias y efectos que tiene el hecho victimizante en las personas que lo han vivido.
- Se pretende que los funcionarios actúen bajo el principio de confidencialidad.

- Se intenta trabajar bajo una coordinación institucional, ya sea gubernamental, privada o por parte de las organizaciones de la sociedad civil organizada.

Al incorporar estos principios en la atención, el actuar de los responsables está encaminado a que las víctimas reciban una protección efectiva que se materialice en proporcionarle una *atención integral*. Esta última se refiere a que la víctima tiene que ser atendida de forma sistémica, como un todo y no dividida en sus partes. La forma más idónea de dar atención a las víctimas es visualizarlas en su ser global: físico, cognitivo, emocional, social, espiritual, etcétera. La persona será atendida por cada especialidad e instituciones que requiera (psicología, trabajo social, derecho, medicina) de manera que todos los procedimientos, estrategias y acciones estén encaminados hacia un mismo objetivo. Con esto se busca que las áreas trabajen de forma conjunta desde su especialidad, y hacia una misma dirección. Se trabaja como una red, esto con la finalidad de evitar la revictimización y, por supuesto, para dar cumplimiento a los *derechos humanos*. La *perspectiva de género* implica incorporar una atención diferenciada para cada víctima. Se espera que la atención esté en función de las necesidades de las personas a quien va dirigida. Para proporcionar esa atención diferenciada se requiere reconocer las características particulares de la población objetivo, además de que se trata de dar prioridad a los grupos vulnerables.

García-Pablos (1994, en Sampedro-Arrubla, 2008) enmarca la asistencia a víctimas en cuatro directrices: asistencia inmediata, reparación o situación a cargo del infractor, compensación a la víctima, asistencia a la víctima testigo. Es de particular importancia hacer énfasis en la asistencia inmediata o primera línea de atención, que consiste en proporcionar servicios de urgencia, primeros auxilios psicológicos y de primera necesidad para las víctimas, ya sea en el aspecto económico o material, físico, médico y/o psicológico; siendo esta la responsabilidad de los profesionales de primera línea¹² como lo marca las Naciones Unidas (1996) en su manual *Los principios de justicia para las víctimas del delito y abuso de poder*. Esta primera línea de atención es crucial para dar seguimiento a la víctima y completar todo el proceso. Y es aquí en donde se pueden encontrar variables críticas para la conclusión, aunque existe la amenaza latente de una muy probable revictimización. Las

¹² Ver Manual *sobre Justicia para las Víctimas. Los principios de justicia para las víctimas del delito y abuso de poder*, capítulo III (ONU, 1996).

respuestas institucionales, así como la reacción social, de la policía y sistema de justicia darán tranquilidad y certidumbre a las víctimas o, por el contrario, fomentarán su inseguridad, desconfianza y miedo de que la situación se repita (Marchiori, 2007). En síntesis, la literatura propone un modelo de atención psicosocial, integral, victimológico, con perspectiva de género y de derechos humanos.

La atención a víctimas necesariamente conlleva a adentrarse en el tema, en su complejidad y conocer a fondo sus diferentes aristas. También implica que funcionarios, especialistas o quienes estén a cargo tengan claridad para saber identificar y reconocer a las víctimas, tipos de víctimas, cómo se origina un hecho victimizante, el impacto de la victimización, cómo darles atención a las víctimas y que identifiquen el rol positivo o negativo que asumen en el proceso de victimización, ya sea que se asuman como agentes de cambio para lograr la reparación del daño o como agentes revictimizadores. Las bases teóricas que ofrece la victimología resultan fundamentales para el desarrollo e implementación de procesos de atención apegados a principios y directrices teóricas y al diseño de un marco legal normativo que regule y guíe la atención hacia las víctimas.

1.3 Marco normativo en atención a víctimas

Se entiende que el marco normativo y leyes son “Principios, son normas, que prescriben que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas” (Alexy, 2003: p. 65). El objetivo de este apartado es conocer leyes, tratados y protocolos a nivel internacional, nacional y estatal bajo los que se sustenta la atención a víctimas y que marcan el actuar de las instituciones.

Constitución Mexicana

La Constitución Mexicana es el documento rector para regular el actuar de la sociedad. Es el instrumento jurídico en donde se estipulan las relaciones entre los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. En este documento se señalan las garantías individuales a las que se hacen acreedores tanto los mexicanos como quienes se encuentran en el territorio nacional. La Constitución además de contener normas, también incluye principios y valores. Es un instrumento vinculatorio legal que obliga tanto a autoridades y particulares a su

cumplimiento (Bazán, 2009: p. 50). La historia mexicana da cuenta de la falta del cumplimiento de las garantías constitucionales. Prueba de ello son las víctimas que dejaron los acontecimientos como el movimiento del 68 en México, en la década de los años 60-70, y más recientemente los casos Atenco, Ayotzinapa, caso algodónero y Villas de Salvárcar, entre otros. Sin duda estos acontecimientos han atraído la mirada de la ONU y es en la Asamblea de las Naciones Unidas, realizada en 1985, en donde se marca un referente para la reivindicación de la situación de las víctimas, y se enfatiza en la necesidad de garantizar sus derechos humanos y su atención. Ahí se establece que “las víctimas serán tratadas con compasión, y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación de daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional” (Modelo Integral de Atención a Víctimas, 2015). Bajo este antecedente, en México, en 1989, se creó la Dirección General de los Derechos Humanos, como parte de la Secretaría de Gobernación (Segob) e iniciaron una serie de reformas en materia jurídica en donde la víctima es reconocida como un agente activo, lo cual está estipulado en el Art. 20, apartado C, de la Constitución. Ahí, entre otras cosas, se establece que:

- Las víctimas deben recibir apoyo jurídico
- Recibir atención médica y psicológica de urgencia
- Resguardo de su identidad
- Restitución del daño

La Carta Magna representa un importante referente que reconoce a las víctimas, pero no se ha logrado su plena institucionalización. Es decir, no se lleva a la práctica lo establecido, por lo que no se puede hablar de un adecuado funcionamiento. Es importante señalar que, si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo órgano para la regulación de la conducta de los mexicanos, ésta no es muy viable si no cuenta con los mecanismos necesarios y bien articulados para que sea efectiva. Por lo tanto, se hace necesario generar otros instrumentos que den mayor sustento para su operatividad y materializar los derechos en acciones, por ejemplo, la garantía de no repetición, reparación del daño, acceso a la información y trato respetuoso y digno, entre otros. Lo que da paso a esta pretendida transición de lo teórico a lo práctico es la Ley General

de Víctimas (LGV). En esta ley se materializa a la víctima y se le da un lugar, un reconocimiento en lo social, en lo político y en lo jurídico.

Ley General de Víctimas

Una de las iniciativas que se han presentado en los últimos siete años es la Ley General de Víctimas (LGV), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013. A siete años de su publicación, la ley ha sido reformada en varias ocasiones. El marco político y social¹³ fueron un importante referente para que tuviera lugar esta ley, que desde su origen ha sido objeto de críticas, polémicas y ha sido severamente cuestionada, pero también ha sido catalogada como una ley innovadora y un modelo para otros países.¹⁴ De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), esta ley “cumple con los estándares internacionales” ya que también se contempla el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) que es definido como la instancia superior responsable de la “coordinación y formulación de políticas públicas y tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales y demás políticas públicas que implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas en los ámbitos federal, local y municipal” (LGV: Art. 79).

En definitiva, la LGV como eje rector para la atención a víctimas, plantea importantes alcances, como es la generación del Sistema Nacional de Víctimas y el Registro Nacional de Víctimas. Se entiende que LGV es un eje rector y de ahí se deriva, por ejemplo, el Reglamento de la Ley General de Víctimas, cuya principal función estriba en emitir el Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV).

En la actualidad, México cuenta con un Modelo de atención Integral hacia las Víctimas (MIAV), el cual es entendido como un “conjunto de procedimientos, acciones y principios fundamentales para proporcionar atención, asistencia, protección y reparación

¹³ Esta iniciativa marcó un antes y un después en materia de victimización. La LGV es producto de las demandas sociales, sociedad civil organizada y de familiares de las víctimas que exigieron al gobierno mexicano asumir acciones concretas para la atención de víctimas. Detrás de la LGV hay un importante reclamo social en donde participaron asociaciones y colectivos como “Movimiento nacional por la justicia y dignidad”, “México Unido contra la Delincuencia”, “México Sistema de Observación por la Seguridad Ciudadana-SOS” y madres de las mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez, entre otros.

¹⁴ En entrevista a la Dra. Susana Thalía Pedroza (2020), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

integral a las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos, impulsar su empoderamiento y prevenir la revictimización” (2015: p. 10). Una vez implementado, tal como se estipula, se espera que las víctimas recuperen su proyecto de vida y pongan en práctica sus herramientas personales para lograr la recuperación.

Asimismo, se pretende promover una cultura institucional de atención a víctimas, haciendo énfasis, entre otros aspectos, en la prevención de la revictimización y la victimización secundaria. El modelo está regido por tres ejes transversales: derechos humanos, enfoque psicosocial y enfoque de género, diferencial y especializado, pero no contempla el enfoque victimológico.

En la figura 4 se esquematiza el modelo a grandes rasgos. Su aplicación inicia con el hecho victimizante que originó la existencia de la víctima. La víctima, de forma inmediata, recibe apoyo de diferentes áreas según las necesidades individuales. Hasta aquí no se tiene la certeza de que las víctimas realmente lo sean, pero de cualquier forma es necesario que realicen su registro en el Sistema Nacional o Estatal de Víctimas, una vez cubierto este paso se espera un dictamen para recibir la acreditación para obtener la categoría de calidad de víctima y así tener derecho a la reparación integral del daño. Un punto para destacar es que no se manejan tiempos para llevar este proceso, y no se sabe a ciencia cierta qué tan corto o prolongado puede ser el proceso, sobre todo para la obtención de la figura de “calidad de víctima”.

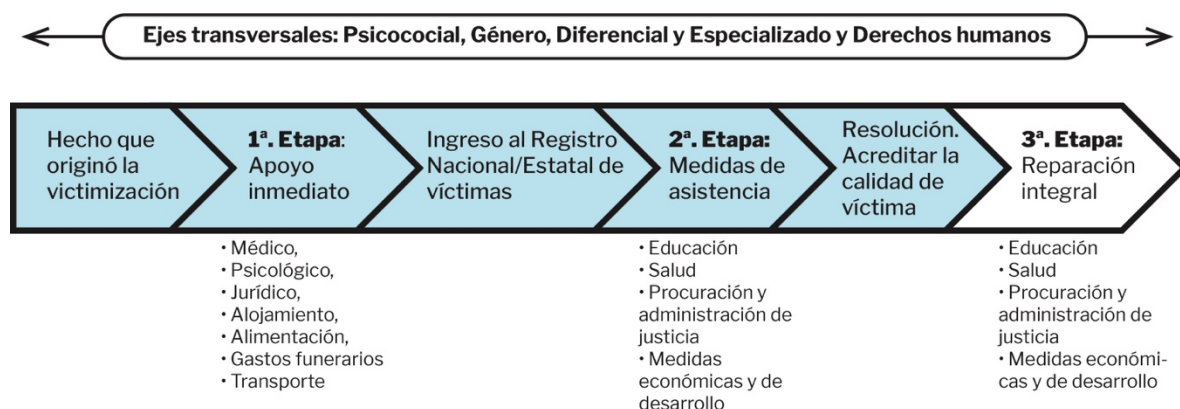


Figura 4. Protocolo del Modelo Integral de Atención hacia las Víctimas (MIAV)
Fuente: elaboración propia con base en el Modelo Integral de Atención a Víctimas (2015).

A simple vista, pareciera que el modelo es lineal y hasta cierto punto refleja cierta rapidez en el proceso e incluso da la impresión de que la atención a la víctima es algo sencillo y que se puede reducir al seguimiento de pasos. Esto aún es más notorio cuando se observan los diagramas de flujo que representan la forma en cómo se proporciona la atención en las diferentes áreas que componen el modelo: médica, psicológica, trabajo social, orientación jurídica, centro de atención telefónica, asesoría jurídica federal, proceso de registro e ingreso al RENAVI y el flujograma del comité interdisciplinario evaluador y fondo de ayuda, asistencia y reparación integral.¹⁵

Esta forma de describir y abordar la atención, que se refleja en el MIAV manifiesta una atención hasta cierto punto mecanicista, rutinaria, anónima y generalizada (características de una institucionalización de la atención), pero carece de los ejes transversales (derechos humanos, género, victimológico) que caracterizan la atención a víctimas que postula la victimología y el propio marco legal en que se sustenta la atención. Por otro lado, no se reflejan los valores institucionales que marcan lo que debería ser la atención a víctimas y se percibe un distanciamiento entre las víctimas y funcionarios que proporcionan la atención. Por el contrario, en el organigrama se refleja que hay una coordinación integral entre las diferentes instituciones y dependencias involucradas en todo el proceso que implica el Modelo de atención, lo cual resulta muy positivo, sin embargo, los resultados no han sido los óptimos, por lo que habría que preguntarse la forma en cómo se está operando, si se está llevando a cabo en todo el país y si esta forma de operar no obstaculiza el rápido acceso de las víctimas a los servicios que requieren. Además de seguir los reglamentos, leyes y protocolos, es primordial que las instituciones fortalezcan los principios de ética, humanidad y empatía, infraestructura, presupuesto, instalaciones y personal óptimo tanto en cantidad como en formación y especialización.

El marco normativo en esta temática es amplio y a su vez pretende ser complementario. En la tabla 3 se presenta un resumen de algunas de ellas, con base en lo que propone el MIAV (2015).

¹⁵ Para mayor detalle del Modelo de atención y para consultar los diagramas de flujo, se sugiere consultar <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127943/MIAVed..pdf>.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección de Asistencia a las Víctimas de estos Delitos		Ley para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro
Se establecen las competencias y forma de coordinación para prevenir, investigar, atender, sancionar estos delitos, así como los mecanismos de atención y reparación del daño de las víctimas.		Se establecen los tipos penales, sanciones, medidas de protección, atención y asistencia a víctimas y la forma coordinada de atención en que las instancias gubernamentales actuarán.
Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia	Ley de Migración	Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes
Entre otras cosas, estipula la obligatoriedad del Estado a dar atención médica, psicológica y jurídica de manera integral, gratuita y expedita a las víctimas.	Se establece el compromiso del gobierno mexicano a actuar bajo el respeto de los derechos humanos y dar atención a las víctimas del delito.	En materia de víctimas se plantea la obligación de proporcionar atención psicológica, jurídica, médica, etcétera, de acuerdo con lo establecido en la LGV.
Ley General para el Desarrollo Social	Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes	Ley General para la inclusión de las Personas con Discapacidad
Su objetivo es garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales que establece la Constitución.	Poner énfasis en el Art. 49.	Se reconocen sus derechos y garantiza el diseño de políticas públicas para operar la ley.

Tabla 3. Marco normativo nacional en materia de victimización que contempla el MIAV a nivel federal
Fuente: elaboración propia con base en la revisión del MIAV (2015).

Las leyes a las que se hace referencia en la tabla abarcan diversos tipos de delitos y, por ende, de víctimas: trata de personas, secuestro, tortura, migrantes, violencia de género, niños, niñas, adolescentes y/o personas con discapacidad. El marco normativo en atención a víctimas, no se limita a lo nacional. México sustenta su actuar ante las víctimas en un amplio marco normativo internacional.

Tratados internacionales

La Convención de Viena (1980) sobre el derecho de los tratados, en su Artículo 2, inciso A, establece que se entenderá por tratado “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre

Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. A pesar de estas disposiciones, el tema de víctimas ha sido poco retomado por el derecho internacional (Casadevante, 2009). En los últimos años se han registrado cambios importantes sobre el tema, que se fundamenta por un conjunto de derechos y obligaciones que tienen los Estados parte hacia las víctimas. El eje rector del reconocimiento de las víctimas a nivel internacional es la Declaración de los Derechos Humanos, que tiene su fundamento a raíz de la Segunda Guerra Mundial. En la figura 5 se observa cómo se fue dando la incorporación de la víctima en el derecho internacional.

El primer paso se registró en noviembre de 1985 cuando la Asamblea General en su resolución 40/34 estableció la “Declaración de los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”. En este documento se establecen las bases para el reconocimiento de la víctima del delito, su acceso a la justicia y su derecho a recibir un trato justo. También se describen los mecanismos para la reparación el daño (resarcimiento, indemnización, asistencia) y se reconoce la figura de la víctima del abuso de poder. Esto marca el preámbulo para que en 2006 tenga lugar la “Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas” (Pelayo, 2012).

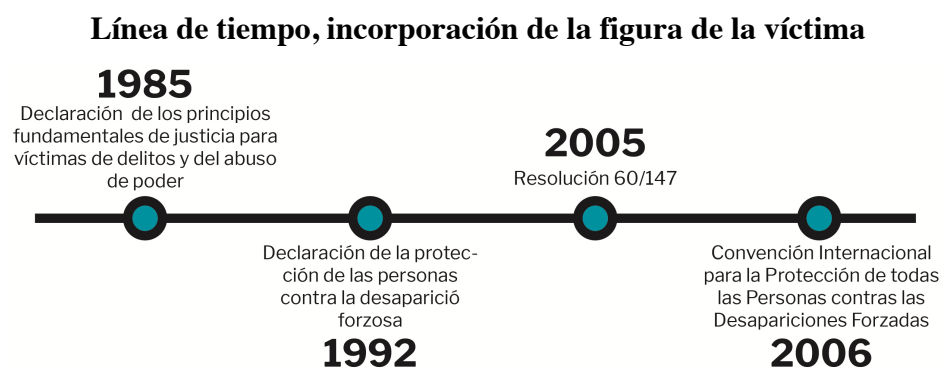


Figura 5. Incorporación de la figura de la víctima, ONU
Fuente: elaboración propia a partir de los documentos revisados de la ONU.

En un segundo momento, la Asamblea General en la resolución 47/133 con fecha del 18 de diciembre de 1992, establece la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la cual consta de 21 Artículos que abordan desde la

prohibición a los Estados de este tipo de prácticas, así como al llamado a tomar medidas legislativas en lo local, nacional e internacional para eliminar la problemática; hasta la atención hacia las víctimas, reparación del daño y la prevención del fenómeno. Los Estados parte tienen la obligación de regirse por el derecho internacional ante esta problemática.

En el 2005 se aprobó la resolución 60/147 referente a los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. En este documento, entre otras cosas, se aborda lo referente al tratamiento, sus derechos, acceso a la justicia, reparación de los daños y no discriminación. En definitiva, ha sido muy valioso el avance logrado y el reto está en hacerlo tangible, objetivo y real para las víctimas.

México, de forma voluntaria, ha firmado y ratificado diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, que indudablemente incluyen a las víctimas. Estos tratados internacionales figuran dentro del derecho internacional. Lo anterior implica que el Estado Mexicano al ser parte de un tratado o protocolo, “asume la obligación jurídica de aplicar sus disposiciones” (Naciones Unidas, 2014: p. 1) y se compromete a informar constantemente la situación en que se desarrollan los derechos. Además, los órganos internacionales están facultados para realizar visitas que tienen por objetivo verificar, evaluar e investigar la situación en los Estados parte. En la tabla 4 se resumen los tratados y protocolos en materia de víctimas de los que México es parte, según lo anuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nombre del tratado	Publicado en el DOF
1. Carta de las Naciones Unidas (ONU)	9-10-1946
2. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia	9-10-1946
3. Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)	13-01-1949
4. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	11-01-1952
5. Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores	16-11-1954
6. Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena	19-06-1956

7. Convención Internacional con Objeto de Asegurar una Protección Eficaz Contra el tráfico Criminal Conocido Bajo el Nombre de Trata de Blancas	20-06- 1956
8. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados	14-02-1975
9. Pacto de San José, Costa Rica	7-05-1981
10. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	12-05-1981
11. Convención sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes	6-03-1986
12. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	1-08-1987
13. Convención sobre los Derechos del Niño	25-01-1991
14. Convención Interamericana contra la Corrupción	9-01-1998
15. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém Do Pará	19 -01-1999
16. Convención sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad	22-04- 2002
17. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía	22-04- 2002
18. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	3-05-2002
19. Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas	6-05-2002
20. Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones	9-08-2002
21. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños	10-04-2003
22. Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzada	22-06-2011

Tabla 4. *Tratados y protocolos internacionales en materia de víctimas*

Fuente: Suprema Corte de Justicia (s.f.) <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

Sin duda, México tiene una larga tradición en la firma de este tipo de acuerdos en temas de víctimas, y en lo referente a los derechos de los niños, prostitución, trata de personas, violencia contra las mujeres, migrantes, etcétera. El gobierno mexicano, en teoría, ha mostrado voluntad política en materia de todo tipo de víctimas. Si bien es cierto México es parte “activa” de estos protocolos y acuerdos internacionales desde hace varias décadas, también es cierto que su aplicación no es la óptima, más bien es deficiente. El que sea parte

de estos tratados, y a pesar de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que tuvo lugar en el 2011, sigue sin ser una garantía de su implementación. La reforma es innovadora en el sentido de que pone en el centro a las personas y el gobierno está obligado a dirigir sus acciones en beneficio de las víctimas para el goce y ejercicio de sus derechos. Sin embargo, lo establecido en la Constitución puede interpretarse; así, de esta reforma obliga a las autoridades a recurrir a la interpretación de la norma y que ésta sea más favorable para las personas. Esto representa un avance significativo en pro de los derechos humanos, además las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.¹⁶ Bajo esta nueva perspectiva, se tendría que dejar de lado el argumento de que, por mantener la soberanía y autonomía nacional, se hace caso omiso del compromiso asumido (Casadevante, 2009).

Es irrefutable la necesidad de hacer tangibles los derechos de las víctimas, no únicamente para un exitoso proceso jurídico, sino para que se busque impactar de forma directa en la recuperación de las víctimas y en la prevención de la victimización. Una tarea primordial es evitar la revictimización que, sin duda, es un sufrimiento innecesario del “daño producido a la víctima como consecuencia del transcurso del tiempo y del propio desenvolvimiento del proceso penal” (Casadevante, 2009: p. 6).

A pesar de lo anterior, en México, sigue siendo una realidad la relegación de las víctimas a una categoría de segunda clase por parte del Sistema de Justicia, y su participación se da desde una posición de desamparo, debilidad, desprotección y vulnerabilidad (Dussich, 2007). Ante las recurrentes violaciones a los derechos humanos en México, la ONU ha hecho recomendaciones en materia de victimización. En su momento recomendó la reforma del sistema de justicia penal y proyección social de los programas victimológicos de ayuda y favorecimiento hacia las víctimas. Además de incorporar un enfoque orientado a ellas, ante esto, el gobierno mexicano ha mostrado voluntad y ha adoptado acciones, sin embargo, no han sido suficientes ni tampoco las más idóneas para atender la problemática.

¹⁶ Para mayores detalles consultar Secretaría de Gobernación (s.f.).

En resumen, los aportes de la victimología como ciencia que se encarga del estudio científico de la víctima y como una rama del derecho que apoya el sistema jurídico, se pueden ubicar en tres aspectos:

1. Cognitivo, cuenta con una propuesta teórica que conlleva a un conocimiento a fondo del tema. El cúmulo de información, conceptos, tipologías, tipos de víctimas, procesos de victimización, niveles de victimización, impacto de la victimización, etcétera, implica discernir cada uno de ellos y tener claridad en sus diferencias. Además del conocimiento, dominio y manejo del marco jurídico-normativo de la atención a víctimas que son parte del diseño institucional (esto se abordará en apartados posteriores). Este conocimiento implica reconocer la complejidad del tema.
2. Conductual, la propuesta teórica de la victimología es aplicable a la realidad, dicta la manera de dirigirse y conducirse hacia las víctimas y destaca la importancia de la aplicación de los principios normativos nacionales como internacionales.
3. Axiológico, resalta principios éticos y valores como la no revictimización, y el trato equitativo para la atención adecuada de las víctimas.

En síntesis, en la primera parte de este capítulo se analizaron los conceptos teóricos victimológicos que dan cuenta de lo que implica hablar de atención a víctimas. Se adoptó la definición de la ONU para su conceptualización y se identificaron dos tipos de víctimas: primaria o directa (la víctima) y secundaria o indirecta (familiares y personas cercanas a la víctima). Se retoma la tipología victimal de Neuman que denota la diversificación de las víctimas y el reto que tienen las instituciones de dar atención especializada. Se definió la victimización, así como los niveles de victimización, la primaria que se refiere a las consecuencias directas de haber sido objeto de la victimización (delito o violación de derechos humanos) y secundaria, también llamada revictimización o doble victimización que es aquella que proviene principalmente de personas encargadas de dar atención a las víctimas e intensifican el daño de la víctima. Se deja claro cómo se desarrolla el proceso de victimización y el rol que tienen las personas que proporcionan atención a las víctimas reconociendo los efectos y costos de la victimización a nivel emocional, físicos y social. Se reconoce el aporte victimológico en materia de atención hacia las víctimas y se exponen las

directrices teóricas bajo las cuales se debe regir la atención a víctimas en el ámbito institucional. Ésta debe caracterizarse por ser psicosocial, integral, con perspectiva de género, libre de revictimización, etcétera. Por último, se hace un recorrido del marco jurídico-normativo, desde la Constitución Mexicana, hasta la LGV, MAVI, derechos humanos y de los tratados internacionales de los que México es parte y en donde se sustenta la atención que el Estado debe proporcionar a las víctimas.

Se concluye que urge incorporar los principios teóricos propuestos por la victimología para proporcionar una atención adecuada a las víctimas. A pesar de contar con un amplio diseño normativo esto no ha sido suficiente para atender sus necesidades de acuerdo con lo que debe ser una atención adecuada desde los planteamientos antes analizados. Resulta insuficiente el diseño normativo como único factor para atender adecuadamente a las víctimas y es necesario explorar la influencia de otros aspectos como el diseño institucional, así como de los procesos y actores.

1.4 El neoinstitucionalismo: una herramienta teórica para el estudio de las instituciones

Una vez analizada la contribución de la victimología para el reconocimiento y posicionamiento de la víctima y al colocarla en el centro de los discursos públicos (Peris, 2017) resulta evidente su injerencia en la vida institucional de las instancias responsables de dar atención a víctimas del delito y de derechos humanos.

Actualmente el país cuenta con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) a nivel nacional y, a nivel estatal, con las Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas (Ceave) y, como ya se mencionó, cuenta con un amplio marco normativo que hasta ahora ha sido el pilar de la Atención a Víctimas, pero resulta insuficiente para el logro de los objetivos institucionales.

Es por lo anterior que el objetivo de este apartado es posicionar la Teoría del nuevo institucionalismo como una herramienta teórica conceptual para identificar el rol del diseño institucional, los procesos y actores en la atención que proporcionan los funcionarios, tomando como unidad de análisis la Ceave y así, al mismo tiempo, identificar las pautas de institucionalización para una atención adecuada. En primer lugar, se hace un análisis de la Teoría del nuevo institucionalismo y sus diferentes corrientes. En segundo lugar, se abordan

conceptos clave como *institución, institucionalizar, diseño institucional, procesos y actores e institucionalización*. Asimismo, se argumenta el porqué de hablar de pautas de institucionalización y se establecen las diferencias entre *pautas e institucionalización*. Además, se identifican y se enlistan las pautas de atención a víctimas. En tercer lugar, se hace referencia al diseño institucional, procesos y actores. Finalmente, se concluye con la operacionalización de las variables de estudio.

1.4.1 La Teoría del nuevo institucionalismo

En los últimos años, la ciencia política ha recobrado su interés por el estudio de las instituciones, así como de los mecanismos e interacciones que tienen lugar en su interior. El estudio de las instituciones tiene una larga tradición teórica, y desde la ciencia política ha sido objeto del análisis político (Goodin, 2003; North, 1993). La perspectiva clásica del abordaje de las instituciones se enfocaba al estudio de las maneras en las cuales las entidades colectivas (como familia, profesionales, iglesia, escuela, Estado) se crean y construyen instituciones que a su vez moldean a los individuos. La perspectiva clásica otorgaba un valor fundamental al aspecto normativo de las instituciones y se centraba en relaciones causales. Además, no había interés por comprender los procesos ni los efectos (Ortega, 2004).

Desde una perspectiva funcionalista se concebía que las instituciones contribuían de forma funcional a la estabilidad social. Las ópticas más analíticas sostienen que las “acciones son moldeadas por los contextos institucionales dentro de los cuales se encuentran, que afectan y desvían sus efectos” (Granoveretter, en Goodin, 2003). Desde un enfoque conductista se señala que lo relevante para el estudio de las instituciones no es lo que se espera o deban hacer las personas, sino lo que ponen en práctica en realidad. Al respecto Goodin (2003) señala que:

En la medida en que los individuos interioricen las expectativas asociadas a un papel, la forma resulta una guía adecuada con respecto a la función y al mito, con respecto a la práctica. Sin embargo, en la medida en que sean divergentes (y a menudo lo son, considerablemente), lo que los estudiantes de la ciencia política del mundo real deben examinar son la función y la práctica; “la conducta real y no el mito rector”. (p. 27)

El actuar de los individuos está en función de lo que quieren hacer y de lo que pueden hacer, es decir, la forma como está estructurada la organización y su diseño pueden limitar o potencializar el alcance de los objetivos institucionales. En la medida en que las condiciones institucionales sean factibles y accesibles en lo individual y en lo colectivo, las instituciones lograrán sus objetivos.

El surgimiento del nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo se registra en la década de los 80 y es considerada una propuesta teórica y metodológica para el estudio actual de las instituciones. A diferencia del viejo institucionalismo, el neoinstitucionalismo se caracteriza por tratar de comprender, entre otras cosas, los procesos institucionales, el efecto de las reglas entre el agente y la estructura; además, hace énfasis en el efecto que tienen el contexto en los actores (Ortega, 2004). También se interesa por el cambio institucional, y por el pasado, presente y futuro de las instituciones (Artaza, 2015).

Se distinguen diferentes variantes del neoinstitucionalismo; en la tabla 5 se presenta de forma comparativa las principales corrientes. En las columnas se hace referencia a las vertientes del nuevo institucionalismo: 1. Normativo, 2. De la elección racional, 3. Histórico y 4. Empírico. En los renglones se ubican algunos de los rasgos de esas teorías como son: *a)* Principales postulados, *b)* Definición o conceptualización de institución, *c)* Proceso de institucionalización, *d)* Interacción individuo-institución y *e)* diseño institucional.

Se observa que para el institucionalismo normativo su principal postulado son las normas y los valores como el eje estructural de las instituciones. No descarta la idea de que estas normas, valores, rutinas y reglas están interconectadas e influyen en los miembros que integran las instituciones (Guy Peters, 1999). “Las instituciones moldean a los participantes y generan sistemas de significación” en los actores (Caballero, 2007: p. 13). Para los racionalistas una pieza fundamental de la institución son los actores. Son personas que intentan maximizar los beneficios y se conducen por los incentivos. El actuar de los actores está determinado por las reglas e incentivos que tienen lugar en la institución. Para los históricos lo importante son los hechos pasados y la toma de decisiones que impacta en la institución. Esta corriente “enfatisa la relevancia de las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política: las decisiones políticas iniciales determinan el rumbo de las políticas y por tanto de las decisiones políticas posteriores” (Caballero, 2008:

pp. 31-32). Su principal interés está enfocado en explicar cómo aparecen las instituciones (Ortega, 2004), mientras para los empiristas es necesario lo comparativo.

En lo que respecta a la conceptualización sobre la institución, las diferentes vertientes comparten la idea de una institución como un conjunto de reglas, normas, procedimientos, reglamentaciones formales y procedimientos de acatamiento que tiene un efecto o influencia en los actores, ya sea que reaccionen a los incentivos y/o que estructuran las relaciones e interacciones entre los actores.

Síntesis de las corrientes del neoinstitucionalismo					
Institucionalismo	1. Normativo	2. De la elección racional y T. institucional	3. Histórico	4. Empírico	
Rasgo					
a) Postulados	Normas fundamentales, determinan la naturaleza de las instituciones.	son la parte central en el proceso político y actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal.	Actores son la parte central en el proceso político y actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal.	La toma de decisiones políticas es determinante en el futuro de la institución dominante (Guy Peters, 1999).	Comparativo.
b) Institución	Conjunto de normas, reglas, rutinas, valores normativos y cognitivos interconectados que definen o influyen las acciones de los miembros de la institución (March y Olsen, 1989; Guy Peters, 1999).	Conjuntos de reglamentaciones que moldean y ponen límites a la conducta y comportamiento individual. Los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por las reglas.	Reglamentaciones formales, los procedimientos de acatamiento y los procedimientos operativos estándar que estructuran las relaciones entre las personas en diversas unidades de la organización política y la economía (Guy Peters, 1999).	Se forma a partir de las interacciones de los actores con determinada elección consiente.	
c) Proceso de institucionalización	Tiene dos etapas: 1) Decisión consciente de crear una organización o institución. 2) Mejorar la institución e influir en ciertos valores.		Pone énfasis en la persistencia de las organizaciones después de formadas (más que en los hechos de su creación).	Implica una concepción dinámica en la institucionalización; es un proceso y no un estado final	
d) Interacción individuo-institución	Las instituciones moldean el comportamiento de los individuos, pero también los	Bidireccional.	Cuando los individuos eligen participar en una institución aceptan de buen grado las	Influencia unidireccional: el comportamiento de los individuos	

	individuos son capaces de formar y reformar a las instituciones.		restricciones que ella impone.	está en gran medida determinado por su participación en la institución.
e) Diseño institucional	Modelo prescriptivo.	Se enfoca a determinar si la inversión de recursos es más tangible.	Refleja la particular confluencia de las fuerzas políticas en juego en el momento de la formación de la institución.	

Tabla 5. *Corrientes del nuevo institucionalismo*

Fuente: elaboración propia a partir de Guy (1999) y Artaza (2015).

Nota: se muestra una síntesis comparativa de las principales corrientes del nuevo institucionalismo.

En lo que respecta al institucionalismo normativo, se destaca la idea de que los valores institucionales y las normas están reflejados en el comportamiento de los individuos. Desde este enfoque no se concibe la individualidad como principio, por el contrario, es una crítica al utilitarismo y al individualismo. “Las instituciones moldean a sus participantes y generan sistemas de significación para quienes participan en la vida política, por lo que este enfoque reniega de la exogeneidad de las preferencias” (Caballero, 2008: p. 31). Sin embargo, habría que considerar que es posible que los actores creen sus propias versiones de las reglas al interior de la institución y las llevan a la práctica, esto tomando en cuenta el contexto bajo el cual opera la institución y que desde la perspectiva del neoinstitucionalismo es importante considerar en cuanto al efecto que tiene en los actores.

El institucionalismo racional insiste en que las reglas son algo primordial de las instituciones y así se puede lograr el equilibrio y la estabilidad (Caballero, 2008). El institucionalismo histórico está apartado del determinismo histórico y conceptualiza el proceso de institucionalización como dinámico y no acabado, en tanto las instituciones no son estáticas.

En términos del proceso de institucionalización de las vertientes se puede señalar que las cuatro sostienen que las instituciones crean regularidades en el comportamiento humano y moldean la conducta individual. Sin embargo, se pueden ubicar discrepancias sutiles. Por un lado, los institucionalistas normativos y de la elección racional sostienen que los individuos tienen la capacidad para moldear el desempeño y las decisiones institucionales, por lo que se concibe una influencia bidireccional. A diferencia de los empiristas, quienes señalan que, en la influencia unidireccional, los individuos son influidos por la institución.

En síntesis, en esta tabla se refleja un institucionalismo visto desde diferentes ángulos y perspectivas (Guy Peters, 1999). Estas perspectivas dialogan y muestran la complejidad de las diferentes variables en el tema de institucionalización. Por un lado, adoptar una visión normativa para esta investigación sería reducir la atención de víctimas a una simple aplicación de normas, lo cual no necesariamente resulta eficaz. Además de que nos estaríamos alejando del neoinstitucionalismo y le estaríamos dando paso al viejo institucionalismo privilegiando la arquitectura jurídica (Hernández, 2010). La evidencia empírica y las estadísticas sobre la eficacia en la atención a víctimas han hecho notar que el marco normativo no se aplica de forma adecuada, ni tampoco garantiza una adecuada atención hacia ellas.

Ahora bien, si se ubica la atención a víctimas desde un institucionalismo racional en donde los actores son el eje y se parte de la premisa de que su actuar es racional se estaría asumiendo que “los actores crean a la institución con el fin de obtener el valor derivado de las funciones de la institución” (Caballero, 2007: p. 12). La pregunta sería si los actores pueden conservar esa racionalidad sin que les influyan otros aspectos como el diseño normativo tanto interno como externo de la propia institución y, a su vez, si es posible dejar de lado los valores individuales con respecto a los valores institucionales. Estamos de acuerdo en que el proceso de institucionalización es dinámico, de otra manera, al ser estático, se caería en un actuar mecánico, cerrado y sin posibilidad de cambio. La modelación de las conductas, comportamientos y valores de los funcionarios están marcados por el diseño normativo, sin embargo, la interacción que se establece entre actores-actores y actores-marco normativo hay una influencia recíproca. La permanencia inmutable de las formas de actuar y proceder de las instituciones limitaría el crecimiento de ésta.

El nuevo institucionalismo descarta el estudio meramente normativo y causal de las instituciones. Por el contrario, si se asume con una perspectiva explicativa, “pretende ser explicativo, no normativo o causal, y se mueve bajo el anhelo de descifrar el efecto de las reglas en los procesos políticos y la relación entre agente y estructura” (Ortega, 2004: p. 50). Se trata de identificar y comprender cómo se desarrollan los procesos institucionales que tienen un efecto en la conducta de los actores. Desde la visión neoinstitucionalista pone en evidencia la importancia del diseño institucional para la conducta de los individuos. Se centra

en la confluencia entre los arreglos institucionales y el efecto de las reglas en las estrategias de los actores (Ortega, 2004). Esta visión otorga crédito a la forma en cómo se han desarrollado las reglas institucionales. Además, da importancia al contexto en que los actores toman decisiones, a la estabilidad y legitimidad (DiMaggio y Powell, 1999).

Para esta investigación se adoptó el enfoque normativo y de la elección racional, y el marco teórico oscila entre estas dos vertientes del neoinstitucionalismo o nuevo institucionalismo. Por un lado, se analiza el modelo normativo y, por otro, se hace una revisión de aspectos cognitivos, empíricos, valorativos. Se está tomando en cuenta el papel de los actores quienes están permeados por el aspecto cultural, sociológico y económico. Por tanto, una aproximación normativa, como ya se mencionó, tiene que ver con los diseños, pero también con el papel de los actores en el involucramiento de la institucionalización de la atención a víctimas. Asimismo, se da peso a la normatividad como la base estructural para la atención, pues sin esto no sería posible hablar de ello. Por otro lado, se da importancia a lo empírico, ya que son los actores quienes ejecutan o no ese marco normativo y sus decisiones impactan en el futuro de la institución. La directriz del comportamiento de los funcionarios de la Ceave está estructurada por el marco normativo, las reglas, protocolos y valores que imperan en la institución.

Institución

El nuevo institucionalismo ha sido fuertemente señalado por carecer de una definición concreta de institución y se le atribuye cierta ambigüedad en sus propuestas. A pesar de esto, no se puede negar su importante contribución al estudio de las instituciones. Particularmente en esta investigación se asume una postura teórica para la conceptualización de lo que se entiende por *institución*, *institucionalizar*, *diseño institucional*, sus *procesos* y *actores* e *institucionalización*, términos que implican una fuerte relación y mutua influencia.

El neoinstitucionalismo, desde una visión normativa, define a la institución como un Conjunto de normas, reglas, reglamentos, rutinas, valores normativos y cognitivos interconectados que definen o influyen las acciones de los miembros de la institución (March y Olsen, 1989; Guy Peters, 1999). La postura de la elección racional la define como un Conjunto de reglamentos que moldean y ponen límites a la conducta y comportamiento

individual (Guy Peters, 1999 y Artaza, 2015). Por su parte Torres (2015) considera a las instituciones como instancias independientes y autónomas que persiguen sus propios objetivos. Otra conceptualización la enmarca como las reglas del juego formales e informales y que son estables en el tiempo (North, 2006; Artaza, 2015).

Tomando como base estas perspectivas se entenderá por *institución* a una instancia independiente y autónoma que determina las reglas del juego enmarcadas en reglamentos, leyes, valores, reglas formales e informales que moldea el actuar y la toma de decisiones de los actores para el logro de los objetivos institucionales.

La Ceave, desde este enfoque teórico, se ubica dentro de las instituciones formales, adquiere esta categoría por ser una institución del gobierno y de la administración pública (North, 1993; Herrera, 2014). De acuerdo con North (1993), este tipo de instituciones, se caracterizan por: 1) Contar con reglas que determinan su forma de operar, de funcionar y de existir. Una característica principal es que se encuentran y son de tipo constitucional, marco normativo en donde se estipula lo permitido y lo no permitido en el actuar de los actores. 2) Cuentan con códigos de conducta no escritos, modos de actuar informales, pero que complementan las reglas formales.

Institucionalizar

Desde una perspectiva general, *institucionalizar* se refiere a convertir algo en institucional, conferirle el carácter de institucional es reconocer la existencia legal (RAE, 2019). Hacer institucional algo, es delimitar sus objetivos, competencias entre ámbitos y actores, y fijar tiempos, alternativas para la toma de decisiones, entre otros aspectos (Incháustegui, 1999). En lo referente a atención a víctimas, *institucionalizar* implica un cambio de paradigma, por ejemplo, en la conceptualización de víctima, el actuar de los actores, la aplicación de procedimientos y protocolos; esto lleva a contar con un marco teórico-conceptual y mecanismos operativos congruentes para su aplicación. Es en este sentido que para Romero (1999) lo que se “institucionaliza son las formas organizacionales, los componentes estructurales y las reglas” (p. 49).

1.4.2 Diseño institucional, procesos y actores

El *diseño institucional*, para este trabajo, se conceptualiza desde una visión normativa entendida como las reglas del juego que marcan la atención hacia las víctimas. Se habla de reglas del juego tanto escritas (leyes, estatutos, metodologías) como no escritas (normas, valores, tradiciones) (Giddens 1984; North, 1993). Las reglas del juego escritas están encuadradas dentro del marco normativo: leyes jurídicas, tratados, constitución, reglamentos. La idea de la creación de estas reglas es intencional, por lo que fueron creadas para regular y pautar el comportamiento de las personas que están al frente de la Ceave. Se parte de la idea que este diseño institucional tiene un valor normativo encaminado a orientar el comportamiento de los funcionarios de la Ceave y este actuar se verá reflejado en los procesos que implementan las instituciones (Abitbol, 2015).

Las reglas determinan la forma en que los funcionarios de la Ceave tienen que atender a las víctimas. La atención apegada a un marco normativo debe corresponder o atender las recomendaciones de la victimología para dar una adecuada atención. En tanto, los actores, que son los funcionarios tienen la responsabilidad de proporcionar una atención adecuada poniendo en el centro a las víctimas. El objetivo de los funcionarios es dar cumplimiento a los objetivos institucionales. Esto lo lograrán mediante la combinación del conocimiento, coordinación entre áreas e instituciones, experiencia, formación, profesionalización e interacción con las víctimas. En esta estrategia de atención, los funcionarios se apoyarán tanto en las reglas formales como informales que tienen lugar en la institución.

La Ceave como institución está regida por reglas que, desde la perspectiva de North (1993), se pueden visualizar como “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (p. 13). Desde otra perspectiva, estas reglas regulan la conducta de los actores y los encamina al logro de los objetivos y, más que una limitante, son un apoyo que clarifica su actuar. Sin embargo, no se puede rechazar totalmente la idea de que puede ser una limitante en ciertas condiciones.

Dentro del marco normativo y sistema de reglas en materia de víctimas se encuentran documentos que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta los tratados internacionales, leyes estatales y protocolos, reglas y reglamentos institucionales. El objetivo de este completo marco normativo con que el Estado Mexicano cuenta, en teoría

busca garantizar el acceso a una atención basada en la justicia para las víctimas dentro de un marco de respeto, garantía en el ejercicio de sus derechos y atención especializada, todo ello encaminado a la reparación integral.

Como ya se abordó en el apartado 1.3, la Ceave tiene un fuerte soporte en cuanto a reglas, protocolos y leyes se refiere. Las reglas generales en la atención a víctimas se encuentran en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en legislaciones y acuerdos internacionales. En estos instrumentos, de forma general, se hace alusión a los derechos de las víctimas, en contraposición a las leyes más específicas como la Ley General de Atención a Víctimas y la ley estatal, donde los lineamientos contemplan muchos aspectos y muy puntuales que definen y rigen la atención a víctimas. En este tipo de normatividad se hace referencia a los derechos y la forma como se debe dar su cumplimiento, así como las atribuciones y responsabilidades de las instituciones y de los actores.

La importancia de LGV y de la estatal radica en que, en teoría, es más viable materializar los derechos de las víctimas, es decir, maximiza la posibilidad de que las víctimas sean atendidas con apego a la ley.

Ahora bien, es importante reiterar que, en esta investigación, se entenderá por *diseño institucional* a las “colecciones de procedimientos operativos estándar [...] que definen y defienden valores, normas, intereses, identidades y creencias” (Torres, 2015: pp. 16-17). Son las reglas del juego sobre el deber ser de la atención a víctimas y contemplan la normatividad vigente en esta materia.

Se espera que en todo diseño institucional exista una articulación de las distintas reglas, leyes, estatutos que hacen funcionar la institución (Dryzek, 2003) con relación a los procesos y actores. Esto significa que es importante la coordinación, congruencia y armonización entre las leyes (locales, nacionales e internacionales) con los protocolos de atención y los valores institucionales que ponen en práctica los actores y se sustenta en los procesos de atención a víctimas.

Procesos y actores

Los términos *procesos* y *actores* en la ciencia política son muy utilizados. Para efectos de esta investigación resulta fundamental retomar los conceptos más pertinentes. El primero se

conceptualiza como la aplicación de mecanismos, procedimientos, protocolos y estructura de operación mediante los cuales las víctimas son atendidas por las instituciones. Se conceptualiza que los *actores* son un “elemento estructural para comprender los fenómenos sociales” (Sánchez, 2007: p. 200). Hindess señala que “Deben existir agentes, que sirvan como vehículo e implementación de tales imperativos estructurales, que estos agentes inevitablemente reformularán el proceso de aplicarlos y reforzarlos” (en Goodin, 2003: p. 33). Las personas encargadas de esta tarea son precisamente los actores: especialistas en derecho, psicología, trabajo social, medicina, etcétera. Los actores son las personas funcionarios, especialistas, víctimas y/o sociedad que juegan un rol o tienen influencia en la atención.

Cuando se habla de *actores* nos estamos refiriendo a aquellas personas que están involucradas en la atención de las víctimas del delito, como son las propias víctimas (primarias y secundarias), los diferentes funcionarios que cumplen un rol dentro de las instituciones de atención a víctimas, expertos en el tema y la sociedad civil. Actor “es todo aquel sujeto que actúa” dentro del proceso de institucionalización de la atención hacia las víctimas (Sánchez, 2007: p. 202). En este sentido, actores son: policía, guardia, secretaria, ministerio público, especialistas, víctima, individuos. El actor es visto como un agente activo que es capaz de tomar decisiones y cuenta con los recursos económicos y normativos, entre otros. El actor “es una unidad de decisión-acción responsable” (Sánchez 2007: p. 206), y se denota la parte activa del actor, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de éstas. Los actores ejercen su libertad limitada y cuestionan los procesos, mecanismos y procedimientos institucionales, inclusive cuestionan los objetivos de la institución. En ocasiones, cuando tienen la capacidad, interés, motivación, recursos o la oportunidad, pueden jugar con las restricciones institucionales, con los desacuerdos y cuestionamientos que tiene hacia ella, generando así conductas, acciones y valores alternos a lo que espera la institución de ellos. La forma de conducirse del actor está relacionada con el contexto. Dentro de las instituciones, el actor utiliza su margen de libertad para la aplicación de los procesos y así se van gestando prácticas informales (Crozier, 1990). El actor está lejos de ser un agente de obediencia y de conformismo (Crozier, 1990). De esta manera, los actores contribuyen a dar forma a la institución (North, 1993).

Para el logro de la institucionalización el rol de los actores tiene un efecto en ella. Por ejemplo, Díez de Castro, Díez y Vázquez (2014) señalan que “el avance hacia la institucionalización requiere de los directivos una voluntad decidida, una gran conciencia social y responsabilidad” (p. 18). Es así que los actores están estrechamente relacionados con los procesos. Si partimos de la definición de *actores* como agentes capaces de tomar decisiones, éstos tendrán un impacto en el proceso de atención que reciben las víctimas. La posición formal e informal que los actores ocupan para proporcionar la atención a las víctimas influye en cómo toman las decisiones. La posición formal de los actores está determinada por las funciones que les son asignadas por la institución y el diseño institucional que impera (García, 2007). La posición informal del actor es todo aquello que no está estipulado, avalado por el diseño institucional y puede contribuir o no al logro de los objetivos institucionales. No es lo mismo ejercer el rol de psicólogo, psiquiatra o médico que de abogado. Para García (2007) la toma de decisiones está en función de varios aspectos como: 1) el lugar que ocupa el actor (subordinado o jefe), 2) los intereses que tenga (motivaciones, expectativas), 3) su sistema de creencias (correspondencia entre lo normativo, valores con los propios del individuo), 4) habilidades (conocimientos, formación académica, profesional, personalidad) y 5) de las condiciones que propician tomar decisiones o que impliquen tomar una postura (apoyos o respaldo para tomar decisiones).

Estas cinco características tienen un impacto en cómo se van desarrollando los procesos de atención, los cuales son tan diversos como los actores involucrados. No todo actor actúa de igual forma a pesar de que haya una normatividad, reglas o reglamentaciones institucionales que guíen su conducta, de ahí la importancia de hablar de pautas de institucionalización en la atención a víctimas, pues estamos hablando sólo de identificar directrices en la atención.

Desde el nuevo institucionalismo se entiende que los actores no actúan en el vacío, sino que su actuar se ubica dentro de un contexto institucional. Es precisamente el contexto el responsable de moldear sus preferencias y su actuar. En este sentido, la forma de conducirse de los funcionarios está en función de “la combinación de conocimiento, adoctrinamiento y experiencia” (March y Olsen, 1984, en Torres 2015). Es así como se conceptualiza al *individuo* como un “miembro de una institución, objeto del ejercicio activo

de normas o reglas, y, elemento de incidencia en el comportamiento de la institución” (Rangel, 2018: p. 17). El neoinstitucionalismo también sostiene que los actores actúan sobre la base de mitos y dogmas. Así, todo actor constituye una pieza fundamental y estructural que aporta elementos para armar el rompecabezas e identificar las directrices que llevan a la institucionalización de la atención a víctimas en Ciudad Juárez, para lo cual es central conocer el contexto del lugar en que se desarrolla.

1.4.3 Institucionalización

Uno de los rasgos principales que definen la institucionalización, desde la perspectiva de Huntington, “es la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pauta de la conducta que tiene lugar dentro de las instituciones y a causa de éstas” (en Goodin, 2003: p. 38). El objetivo de la institucionalización es lograr una estabilidad, legitimidad y persistencia en el tiempo. Se trata de hacer funcionar las instituciones y lograr los objetivos para los cuales fue diseñada.

La institucionalización debe entenderse como un proceso que se desarrolla en el tiempo, por lo tanto, requiere de tiempo para madurar, asentarse, consolidarse y que sea interiorizado por la institución (Díez de Castro *et al.*, 2014). La institucionalización tiene dos dimensiones: la rutinización de reglas formales y la internalización de variables (Selznick, 1962, en Pabón, 2016). Es así como se deben tener presente dos factores; en primer lugar, la estabilidad de los procedimientos dentro de la institución y, en segundo lugar, el que se tenga conocimientos de ellos y sean ejecutados en su práctica cotidiana.

Cuando se habla de institucionalización en la atención a víctimas nos estamos refiriendo a algo más complejo que la aplicación de normas y reglas. Nos referimos a algo que va más allá de la simple obediencia a estas estructuras y mecanismos. No se niega la importancia de que para que haya una institucionalización de la atención a víctimas son necesarios los mecanismos normativos, pero sólo como el inicio, como un punto de partida para la institucionalización. Tal como menciona Torcal (2015) el factor normativo y sus lineamientos son un primer componente de la institucionalización, pero no son la institucionalización. Un segundo componente de la institucionalización es lo referente “a los lineamientos de acción y comportamiento que se afianzan dentro de una sociedad u organización como elementos constitutivos” (Levitsky, 1988, en Martínez, 2019:208).

La institucionalización¹⁷ implica hablar de una institución que cuenta con una:

- Independencia institucional, que tiene que ver con la autonomía de la institución, es decir, que ésta no se vea subordinada a intereses de actores políticos, económicos o del propio Estado. Algunos autores señalan que ésta es una característica indispensable que determina la institucionalización: “mientras menos dependa una organización de factores externos, mayor será su estabilidad y permanencia en el tiempo” (Pabón, 2016). Ruíz (2017), destaca cuatro aspectos que caracterizan a una institución autónoma para el caso mexicano: 1) el reconocimiento de la autonomía institucional está establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. 2) Su nivel jerárquico se equipara a los órganos soberanos y mantiene relaciones de coordinación y control con ellos. 3) Sus titulares son designados no sólo por el gobierno. 4) Están sujetos a mecanismos de control ya estipulados.
- Consolidación de redes, se contempla la relación, trabajo, coordinación e interacción que tiene la institución con la sociedad civil, sector salud, educativo y/o empresarial para consolidar el sistema de atención a víctimas. Además de identificar si la Comisión de Atención a Víctimas cuenta con un área dedicada a establecer y fomentar los lazos de trabajo entre institución-sociedad civil, y si cuenta con programas o acuerdos de colaboración.
- Sistema de carrera, que tiene relación con la forma de seleccionar los perfiles óptimos para dar atención a las víctimas, por la proyección a futuro que tienen los funcionarios que trabajan en la institución (crecimiento, ascenso profesional y estabilidad laboral), así como transparencia y reglas claras (tanto para proporcionar la atención a las víctimas como para la rendición de cuentas), además de que deberá estar enfocado a la lista de personal, perfiles, sueldos y vacaciones.
- Efectividad, se trata de identificar los logros obtenidos de la atención que se da a las víctimas, por ejemplo, cuantas víctimas logran la reparación del daño, tal como está establecido en la Ley General de Víctimas. Lo que se pretende es explorar si la institución mide sus logros, si lleva un registro de los resultados de la atención que

¹⁷ Estas aseveraciones son producto de la discusión y retroalimentación durante la estancia académica en la Universidad de Salamanca, España con el Dr. Agustín Enrique Ferraro (2019), experto en institucionalización.

proporcionan a las víctimas y si estos resultados están sujetos a una medición de calidad, entendida como el impacto que tiene la atención que proporciona la institución en la recuperación del proyecto de vida de la víctima, según los propios objetivos de la LGV.

Con base en lo anterior, queda claro que para hablar de una institucionalización de la atención a víctimas las instituciones que proporcionan apoyo, ayuda, orientación tanto a las víctimas directas o indirectas “no deberían encorsetarse con reglamentos” (Neuman, 2001: p. 286). Simplificar la atención de las víctimas a lo normativo es simplificar el fenómeno; por el contrario, habría que dar paso o apostar por una verdadera operatividad de lo normativo y poner atención en la especialización de profesionales altamente capacitados y con un gran sentido humano (Neuman, 2001). Entre los elementos importantes están las cuestiones éticas, valores individuales y colectivos que imperan en las instituciones y que están presentes al aplicar o no la normatividad y procesos administrativos vigentes. Es precisamente la parte humana, la ética y valores lo que tendría que ser institucionalizado, además de lo normativo. Por otro lado, igual de importante es identificar la independencia y autonomía institucional, consolidación de redes, sistema de carrera y efectividad de la Ceave.

En el caso de Ceave, el que haya una institucionalización traería beneficios directos en las víctimas y sus familiares, así como a la sociedad en general. Una de las características de las instituciones es que deben responder a objetivos y alcances más allá de los establecidos a nivel interno. Es decir, si existe una institucionalización en la atención de víctimas esto tendría un impacto en los índices de impunidad, en el estado de derecho y, en general, en la democracia.

La evidencia empírica, así como los estudios sobre percepción de seguridad y de victimización, indican que las instituciones están fallando, por ello es necesario que la institucionalización no dé pie a la revictimización. Es importante dejar claro que no todas las personas que han sido víctimas son revictimizadas, no todas las víctimas son objeto de violación de derechos, y hay quienes logran la justicia y cierto grado la reparación y es primordial identificar qué es lo que ha pasado en estos casos que se acercan al logro de los objetivos institucionales.

Estos son indicadores que evidencian que las normas, rutinas, reglas, valores, reglamentos, leyes, tratados y protocolos de atención que caracterizan, en un primer momento la institucionalización no están siendo implementados según lo estipulado. Sin embargo, no se puede afirmar que no hay una institucionalización en la atención a víctimas, puesto que se cuenta con mecanismos y normatividad, además de que existe una instancia responsable de dar atención a las víctimas y personal que las atiende. Por el contrario, sí se puede afirmar que hay un proceso que lleva a la institucionalización, sobre todo si se considera el contexto, el tiempo, el lugar y, en general, el estado en que se encuentra la atención a víctimas en México y específicamente en Ciudad Juárez. Así, la Ceave, es un caso de estudio relevante por las razones que a continuación se mencionan.

Con base al Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 2017, en México es a partir del 2012 que se aprueba la Ley General de Víctimas (LGV), la cual entra en vigor tiempo después en los diferentes estados de la República. La LGV establece que cada entidad federativa debe contar con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y con un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación a Víctimas. En México hasta el 2017 únicamente 19 estados de los 32 contaban con esta Comisión. Es en el 2017 cuando Chihuahua la crea. De esas 19 entidades que cuentan con la CEAV sólo 7 tienen el Fondo de Ayuda, entre ellas el estado de Chihuahua.

Estos antecedentes resultan interesantes, puesto que, al concebir la institución como las reglas del juego, en términos teóricos se pensaría que con lo descrito anteriormente la Ceave cuenta con lo necesario para dar paso a la institucionalización. Es precisamente bajo este supuesto que es más factible referirse a pautas de institucionalización y no propiamente a institucionalización. En la tabla 6 se presenta a qué se refiere cada una de ellas.

Al revisar la columna izquierda de la tabla y con base en los apartados anteriores, se advierte que la atención a víctimas está lejos de considerarse una atención institucionalizada. Evidentemente no cumple con los lineamientos que implican una institucionalización. Se cuenta con una institución, un marco normativo y reglas, sin embargo, hacen falta implementar algunos de los factores que caracterizan la institucionalización desde lo que conceptualiza la literatura revisada. Por ello, es necesario repensar, desde la esfera institucional de atención a víctimas algunos aspectos que la literatura menciona. Por ejemplo,

en el caso de atención a víctimas, si bien es cierto que las pautas de institucionalización requieren de conductas repetitivas y permanentes, también es cierto que esto no garantiza la institucionalización de la atención. Por el contrario, la repetición y la permanencia de ciertas conductas y comportamientos, específicamente en lo que respecta a la atención a víctimas, puede llevar a una atención deshumanizada y a conductas revictimizantes. Guiarse bajo preceptos generales sin considerar las necesidades de las víctimas y la diversidad de víctimas que existen, tantas como delitos tipificados, tal como lo deja ver Elías Neuman (2001) en su clasificación de víctimas, atentaría contra la dignidad de las personas. Hablar de pautas de institucionalización en la atención de víctima es una invitación a la reflexión en diferentes aspectos. Se tendría que discutir qué tipo de conductas repetitivas o rutinización de reglas son viables para la institucionalización de la atención a víctimas y cuales serían las consideraciones teóricas más favorables para implementar. Es precisamente en la columna derecha de la tabla 6 donde se señala qué implica para esta investigación hablar de pautas de institucionalización en la atención a víctimas.

Las pautas de institucionalización implica incluir las directrices teóricas del nuevo institucionalismo y la victimología, sin dejar de lado el marco normativo. Implica tomar en cuenta el contexto en que se desarrolla la atención. Además de considerar las dimensiones cognitiva, conductual y axiológica de la atención a víctimas. Por lo que es importante tener presente que debe existir una integración entre los principios teóricos y la práctica, que resulta de la interacción entre los actores, procesos y mecanismos de atención.

Institucionalización implica:	Pautas de institucionalización implica, además de lo anterior, tener en cuenta:
<p>1. Contar con una institución:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocida por la sociedad • Autonomía e independencia institucional • Consolidación de redes • Sistema de carrera • Efectividad • Legitimación 	<p>1. Directrices para dar atención</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normativas • Victimológicos • Nuevo institucionalismo
<p>2. Una conducta en la institución que sea:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estable y permanente • Recurrente 	<p>2. Contexto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiempo • Lugar

<ul style="list-style-type: none"> • Repetitiva 	
3. Para su desarrollo requiere: <ul style="list-style-type: none"> • Tiempo • Maduración • Consolidación • Interiorización 	3. Dimensiones <ul style="list-style-type: none"> • Axiológicas • Cognitivas • Conductuales
4. Tiene dos dimensiones <ul style="list-style-type: none"> • Rutinización de reglas formales • Internalización de variables 	4. Congruencia <ul style="list-style-type: none"> • Principios teóricos-normativos-prácticos-resultados
	5. Relación, influencia, interacción <ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Actores

Tabla 6. Comparativo entre institucionalización y pautas de institucionalización

Fuente: elaboración propia a partir de la literatura del nuevo institucionalismo y teoría victimológica.

1.4.4 Pautas de institucionalización en la atención a víctimas

En la revisión de literatura no se ha encontrado una definición exacta del concepto *pautas de institucionalización en la atención a víctimas*. Esta ausencia ha hecho necesario que se desglose el concepto en tres partes: 1) pautas, 2) institucionalización y 3) atención a víctimas. Se entiende, que el término *pauta* o *pautas* hace referencia a las reglas, normas, preceptos, instrumentos y/o modelos que sirven como marco de referencia para gobernarse en la ejecución de algo (RAE, 2019) en la atención a víctimas. Por lo tanto, por *pautas* nos referimos a los preceptos, normas y directrices que marcan hacia dónde se quiere dirigir la institución y la dirección que las personas siguen al desempeñar sus funciones dentro de la institución, todo ello encaminado para el establecimiento de la institucionalización. Se conceptualiza que las pautas son:

- Preceptos, son disposiciones que han sido establecidas por la autoridad.
- Normas, reglas de la institución.
- Directrices, delimitan las circunstancias bajo las cuales se proporciona la atención a las víctimas.

Por *institucionalización* se entiende que “es un proceso estable, recurrente, repetitivo y pautado de la conducta” (Goodin, 2003: p. 38) en donde intervienen necesariamente los actores que tienden a habituar la aplicación de las normas, mecanismos, procesos, valores, reglas y costumbres (Torres, 2015). Así, la institucionalización, se ve permeada por el contexto, el tiempo y el espacio en que tiene lugar la atención.

Es precisamente el contexto un factor clave para la institucionalización de la atención a víctimas en la Ceave. Es importante mencionar que la transición institucional que está viviendo la Ceave sin duda es un factor que ha influido para la consolidación. La institución ha dejado de ser Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas para asumirse y funcionar como Ceave (este tema se desarrollará con mayor profundidad en un capítulo posterior).

La *atención a víctimas* es el apoyo psicológico, jurídico, médico y otros que deben recibir las víctimas del delito como parte de sus derechos victimales y tiene que ser proporcionada por las instancias gubernamentales a través de los funcionarios que trabajan en la institución en coordinación con la sociedad civil organizada y el ámbito privado.

Bajo este marco analítico se entiende por *pautas de institucionalización de la atención a víctimas* a las reglas, normas, preceptos, protocolos, procedimientos, instrumentos y modelos que son el marco de referencia que guían el actuar de los funcionarios (psicólogos, médicos, abogados, trabajadores sociales, etcétera) responsables de proporcionar atención (jurídica, psicológica, médica y trabajo social, entre otras) a las víctimas del delito. Este actuar se caracteriza por ser estable, pautado, repetitivo y recurrente al momento de aplicar las normas, mecanismos, valores, reglas y costumbres. Hay una habituación de la conducta que adoptan los funcionarios que atienden a las víctimas; esta habituación en la atención está dada por lo normativo, los procesos y los actores que intervienen en el proceso de la atención a víctimas en un contexto determinado.

Las pautas de institucionalización de la atención a víctimas tienen tres dimensiones:

1. Cognitiva, que hace referencia al conocimiento que los actores tienen sobre el diseño normativo que rige el actuar de la institución, de funcionarios y profesionales. Aquí adquiere relevancia la preparación, especialización, formación, experiencia de las personas que conforman la institución. Lo anterior bajo los preceptos de la teoría victimológica, una propuesta teórica que conlleva a un conocimiento profundo del tema de víctimas y su atención.
2. Conductual, que se refiere a la aplicación y cumplimiento de leyes, reglamentos, protocolos y modelos de atención congruentes con la teoría victimológica. Ésta dicta la manera y las formas como los funcionarios (actores) deben dirigirse y conducirse hacia las víctimas.

3. Axiológica, que son los valores que se ponen en práctica en las instituciones. En este aspecto se hace énfasis al trato que funcionarios y/o profesionales proporcionan a las personas que atienden. El trato que reciben las personas es el esperado por la institución y refleja los valores de ésta. Estos valores deben estar homologados con los principios de no revictimización, trato diferenciado, etcétera, que establece la victimología como fundamento para una atención adecuada.

Estamos convencidas de que para identificar las pautas de institucionalización en la atención de víctimas se requiere una visión sistémica del fenómeno. Al hablar de pautas de institucionalización nos referimos a que la institución y los actores interactúen de tal manera que el resultado sea guiar el comportamiento de las personas (Raz, 2002) para respetar la dignidad humana de las víctimas y que la normatividad, reglas, procesos, mecanismos y protocolos no se conviertan en letra muerta y en procesos mecanizados. Partimos de la idea de que en estas pautas hay una influencia mutua entre el diseño normativo, los procesos y actores. “Los individuos no actúan en el vacío sino dentro de contextos institucionales” (Torres, 2015), pero también dentro del contexto social y de acuerdo con su experiencia, formación, especialización y conocimientos sobre el trabajo que desempeña.

Después de la revisión de literatura (Sampedro-Arrubla, 2008; Bocanegra y Nieto, 2010; Estrada *et al.*, 2010; Moreno y Díaz, 2015; Torres, 2015; Recalde, 2016; Sánchez, 2018; Marchiori, 1998, 2007; Neuman, 2001; Goodin, 2003, entre otros) y derivado del análisis de los principios del neoinstitucionalismo y la victimología como herramientas analíticas para esta investigación es que a continuación se proponen las pautas de institucionalización para la atención a víctimas a estudiar. En la tabla 7 se resumen las pautas identificada para una atención adecuada de las víctimas.

Pautas de atención	Consiste
1. Integral	● Atención completa, sistémica
2. Psicosocial	<ul style="list-style-type: none"> ● Médico ● Psicológico ● Jurídico ● Psiquiátrico ● Victimológico ● Otros que la o las víctimas requieran

- | | |
|--|---|
| 3. Enfoque de derechos humanos | <ul style="list-style-type: none"> • Anular los estereotipos y prejuicios del personal que atiende |
| 4. No revictimización o revictimización secundaria | <ul style="list-style-type: none"> • No criminalizar • No culpar |
| 5. Atención coordinada entre instituciones e interna (entre las distintas áreas de atención) | <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo intra e interinstitucional • Expediente único |
| 6. Atención a víctimas primarias y secundarias | <ul style="list-style-type: none"> • Víctima directa y sus familiares |
| 7. Diferenciada | <ul style="list-style-type: none"> • Niños, mujeres, hombres, indígenas, discapacitados |
| 8. Primera línea | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de urgencia, inmediata |
| 9. Espacio físico adecuado | <ul style="list-style-type: none"> • Confortable, seguro, acogedor |
| 10. Enfocada a la reparación del daño | |
| 11. Personal especializado | <ul style="list-style-type: none"> • Con conocimientos y experiencia en la atención de cada tipo de víctimas y victimización |
| 12. Marco normativo congruente y homologado | |
| 13. Los actores, una pieza fundamental en la atención | <ul style="list-style-type: none"> • Participación, toma de decisiones |
| 14. Los incentivos | <ul style="list-style-type: none"> • Ganancias |
| 15. Protocolos | <ul style="list-style-type: none"> • Ejes transversales |

Tabla 7. *Pautas para la atención de víctimas del delito y de derechos humanos*

Fuente: elaboración propia con base en la literatura revisada.

Las pautas identificadas deben sustentarse en una atención que se caracterice por ser adecuada y cubrir las necesidades psicológicas, jurídicas, médicas y psiquiátricas necesarias (Sampedro-Arrubla, 2008). Suponemos que de estas pautas para la institucionalización de la atención de las víctimas se obtendrían resultados satisfactorios encaminados a la plena institucionalización de la atención.

Es importante reiterar que para la operatividad de estas pautas es necesario tanto el aspecto normativo como la participación de los actores involucrados en el proceso. Neuman (2001) señala que “un desarrollo escrupuloso del procedimiento, con la necesaria inversión de medios materiales y humanos, lo harían capaz de conseguir la reparación de la víctima” (p. 488), logrando así una adecuada atención hacia ellas. Por ello, es necesario articular a la víctima en el proceso de atención, donde probablemente habría que reconfigurar las pautas de atención de tal forma que sean acordes al diseño institucional, normativo, procesos y actores.

En resumen, en la segunda parte de este primer capítulo se ha mostrado el nuevo institucionalismo como postura teórica de esta investigación, especialmente se destaca el enfoque normativo como el pilar de la atención a víctimas y de la elección racional otorgando un lugar privilegiado a los actores. Se asume una postura teórica para definir los conceptos clave para esta investigación: 1) *institución* como una instancia que determina las reglas, normas, valores, leyes y formas de actuar de los actores, etcétera. Se asume que la Ceave, como unidad de análisis para esta investigación, es una institución formal y está institucionalizada, es decir tiene delimitados sus objetivos y competencias, entre otros aspectos, y cuenta con un reconocimiento legal que la formaliza y le otorga reconocimiento jurídico. El diseño institucional se entiende como acciones deliberadas y/o esquemas que guían (Goodin, 2003) el actuar de los actores. En este sentido, se deja claro que el diseño institucional tiene que ver precisamente con cómo está configurada la institución, sus mecanismos, responsabilidades, marco jurídico y normativo, así como con los estatutos que hacen funcionar la institución y, en su defecto, determinan el actuar de los actores. Son precisamente los actores (víctimas, funcionarios, sociedad civil) quienes dan sentido a la reglamentación y razón de ser de la institución, es decir, hay una influencia bidireccional y es ahí en donde interactúa los actores y los procesos. *Institucionalización* se asume como un proceso conductual que es estable, recurrente, repetitivo y pautado de la conducta (Goodin, 2003: p. 38) donde se les otorga una participación a los actores. Se conceptualiza que los actores son una parte medular para la habituación y la ejecución de las normas, mecanismos, procesos, valores, reglas y costumbres (Torres, 2015); todo esto considerando el contexto en que tiene lugar la atención a víctimas. Se concluye que la Ceave es una institución que está institucionalizada, pero no ha logrado la plena institucionalización de la atención a víctimas. Asimismo, se propone hablar de pautas de institucionalización para la atención de víctimas, es decir, de directrices que guíen la atención. Derivado de los aportes teóricos de la victimología y del neoinstitucionalismo normativo y de la elección racional es que se proponen las pautas de atención a considerar para hablar de una institucionalización de la atención. Abordar estas pautas implica hacer referencia al factor cognitivo, conductual y axiológico como pautas generales que guían la atención a víctimas desde un ámbito institucional.

Una vez realizado el recorrido analítico de la victimología y el neoinstitucionalismo, y señalando las definiciones teóricas de las variables que guían esta investigación, a continuación, se presenta la operacionalización de las variables de estudio.

1.5 Operacionalización de variables

La definición operacional de las variables, como se ha venido sosteniendo, surge de la revisión de la literatura descrita en los capítulos anteriores. En la tabla 8 se presenta la conceptualización, dimensiones, subdimensiones e indicadores de cada una, basadas en una operacionalización de las variables “Y=Pautas de institucionalización”, “X1=Diseño institucional” y “X2=Procesos y actores”. La variable “Y=Pautas de institucionalización” hace referencia a los patrones conductuales, cognitivos y axiológicos que se pueden identificar en la atención a víctimas. En tanto “X1=Diseño institucional” se refiere a las reglas del juego, el deber ser de la atención a víctimas, establecida en la normatividad vigente y con congruencia en la teoría del neoinstitucionalismo y la teoría victimológica; y en “X2=Procesos y actores” se contemplan los procesos y a los actores desglosados en funcionarios, víctimas y sociedad civil.

Y=Pautas de institucionalización de la atención a víctimas		
Dimensión	Subdimensión	Indicadores
1. Conductual	Conductas repetitivas y permanentes de: • La aplicación de los mecanismos de atención	Son igual para todas las víctimas Todas las áreas realizan las mismas acciones para la atención. Los mecanismos han perdurado en el tiempo.
	• Las reglas institucionales	Son la constante en la atención sin que influyan agentes externos para su ejecución. Las reglas, leyes y protocolos han perdurado en el tiempo.
	• Arraigo institucional	Se practican los valores institucionales.
2. Cognitivos	Conocimiento de: • Marco normativo	Nombran la legislación local, nacional e internacional.
	• Del funcionamiento institucional	Describen el diseño institucional de la Ceave, su funcionamiento, atribuciones, objetivos y alcances. Conocen los principios y protocolos institucionales.

3. Axiológica	• Ejes transversales en la atención	Mencionan y explican los ejes transversales de la atención a víctimas (derechos humanos, género y victimológico). Explican sus diferencias y cómo se interconectan los ejes transversales en su práctica cotidiana.
	• Respeto a los derechos de las víctimas	Atención inmediata, el tiempo de espera es mínimo (hasta 1 hora). No revictimización. Respeto a la dignidad.
	• Igualdad de trato hacia las víctimas	Atienden a todas las víctimas sin importar religión, etnia, sexo, etcétera.
	• Atención equitativa	Se atiende según sus necesidades victimales.
	• Normas, reglas, principios que guían la acción de funcionarios	Empatía, capacidad de escucha, dedican tiempo suficiente para atender a las víctimas.
• La institución cuenta con continuidad y permanencia en el tiempo	Tiempo que lleva operando la Ceave. Estabilidad en sus mecanismos de atención.	

X1=Diseño institucional

Dimensión	Subdimensión	Indicadores
1. Diseño normativo	Pragmático formal	
	• Normatividad en los tres niveles	Existencia de la normatividad. Coherencia entre la normatividad internacional, nacional y estatal. Respeto a los derechos de las víctimas.
	• Protocolos de atención	Existen protocolos diferenciados para cada situación e incorpora los ejes transversales.
	• Misión, visión y objetivos institucionales	Está documentada la misión, visión y objetivos.

X2=Procesos y actores

De los procesos

1. Infraestructura	<i>Estructura física</i>	Facilidad de acceso.
	• La ubicación geográfica es accesible	
	• Diseño de inmueble acorde a las necesidades de las víctimas (edad, sexo)	Estado, limpieza, ventilación, iluminación, acústica, tamaño, privacidad, distribución del espacio, mobiliario, aparatos eléctricos.
	• Espacios privados para cada área de especialización	Suficiencia de espacios para el personal y víctimas.
2. Recursos	• Financieros	Cuenta con presupuesto asignado, partidas. Existe correspondencia entre el presupuesto, las atribuciones y demanda de atención.
	• Humanos	Número de funcionarios por área de atención
	• Estructura organizacional	Conformación de organigrama.

	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones laborales 	<p>Carga de trabajo. Vacaciones. Horas de trabajo. Días de descanso. Capacitación y profesionalización. Acciones para canalización de emociones y estrés.</p>
3. Características de la atención a víctimas	<p><i>Formales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de atención • Protocolos de atención 	<p>Impera un modelo psicosocial e integral con los tres ejes transversales.</p> <p>Se sigue una línea única de atención. Interviene un equipo multidisciplinar. Se actúa bajo los protocolos y mecanismos de atención escritos. Trabajo coordinado entre áreas de especialización dentro de la institución y con otras instituciones de gobierno, privadas y ONG. Ausencia de revictimización.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de la normatividad 	<p>Se sigue la normatividad vigente. Se respetan los derechos de las víctimas. Se ponen en práctica los valores, reglas, leyes institucionales en la atención a víctimas. Se da una igualdad de trato a todas las víctimas.</p>
	<p><i>Informales</i></p>	<p>Prácticas no reglamentadas que influyen positiva o negativamente la atención hacia las víctimas.</p>
	<p>De los Actores <i>Funcionarios</i></p>	
6. Especialización	<ul style="list-style-type: none"> • Perfiles acordes al puesto 	<p>Cargo. Experiencia. Formación y grado de estudios. Título. Antigüedad.</p>
2. Profesionalización	<ul style="list-style-type: none"> • Refleja las necesidades de profesionalización del personal y de la institución y corresponde a un plan de capacitación 	<p>Áreas de actualización. Tiempo invertido. Instituciones que capacitan. Frecuencia o periodicidad. Se cuenta con un programa de capacitación anual.</p>
3. Síndrome del Burnout	<ul style="list-style-type: none"> • Agotamiento físico, mental, emocional 	<p>Dificultad para concentrarse. Comportamientos agresivos. Dolor de cabeza. Aburrimiento. Impaciencia e irritabilidad. Conductas de revictimización. Rotación de personal.</p>
<p><i>Víctimas</i></p>		
4. Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso y cobertura 	<p>Accesibilidad geográfica y económica para llegar a la institución.</p>

	• Modelo de atención	Traductores e interpretes. Personal suficiente. Trabajo social, médico, psicológico, jurídico, victimológico y otros que requiera la víctima. Disposición del funcionario para escuchar. Privacidad.
	• Eficacia de la atención	Tiempo de respuesta. Resolución de casos. Reparación del daño. Trabajo interdisciplinario. Colaboración interinstitucional. Ausencia de negligencia y omisiones. Libre de revictimización. Satisfacción de la víctima.
	• Derechos humanos	Recibe información de sus derechos, proceso con claridad y sencillez. Víctima sujeta de derechos.
5. Ejes transversales	• Perspectiva de género	Atención diferenciada.
	• Victimológico	Inmediatez de la atención. Credibilidad en la víctima. Se respetan los momentos críticos de las víctimas.
<i>Sociedad civil</i>		
Cultura victimal	Percepciones: <ul style="list-style-type: none"> • Actitudes y valores • Sentimientos • Conocimiento 	Atención a víctimas. Valores institucionales. Profesionalización y especialización de funcionarios. Confianza institucional.

Tabla 8. Operacionalización de las variables

Fuente: elaboración propia con base en la literatura revisada.

Nota: se describe la operacionalización de las variables de estudio, sus dimensiones e indicadores.

Capítulo 2. Ciudad Juárez, en contexto, y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Chihuahua, zona norte

Cómo se ha mencionado en el capítulo anterior, es primordial conocer el contexto de la ciudad y de la institución en que se está prestando la atención a víctimas para entender y describir las pautas de institucionalización. En este capítulo se describen, de forma general, aspectos geográficos de Ciudad Juárez. Se pone en contexto la situación de las víctimas en la ciudad y se da cuenta del entramado en el que se crea la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y su estructura organizativa.

El objetivo del capítulo es mostrar un panorama general del contexto social en que se encuentra actualmente Ciudad Juárez, así como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Chihuahua, zona norte (Ceave). Esto con el propósito de exponer los antecedentes de la atención a víctimas y en qué condiciones actúa la Ceave para dar cumplimiento a los objetivos institucionales.

2.1 Ciudad Juárez y el Municipio de Juárez

Cuando se habla de Juárez es necesario hacer algunas precisiones en el lenguaje, no es lo mismo hablar del Municipio de Juárez que de Ciudad Juárez. Esta precisión bien vale la pena, porque al hablar de víctimas de Ciudad Juárez sólo se hace referencia a una parte de este municipio. Esto significa que, geográficamente, Ciudad Juárez es una de las 147 localidades que conforman el Municipio y de acuerdo con los datos que señala el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP)¹⁸ del Sistema de Información Geográfica y Estadística Municipal, además es una de las localidades más importantes y pobladas de esta municipalidad. En el mapa de la figura 6, se observa la distribución geográfica y se distingue entre el Municipio de Juárez y Ciudad Juárez. La parte más oscura (negro) representa Ciudad Juárez y la rayada es el Municipio de Juárez.

¹⁸ Para más detalle consultar <http://imip.org.mx/sigem/estadistica.php>.

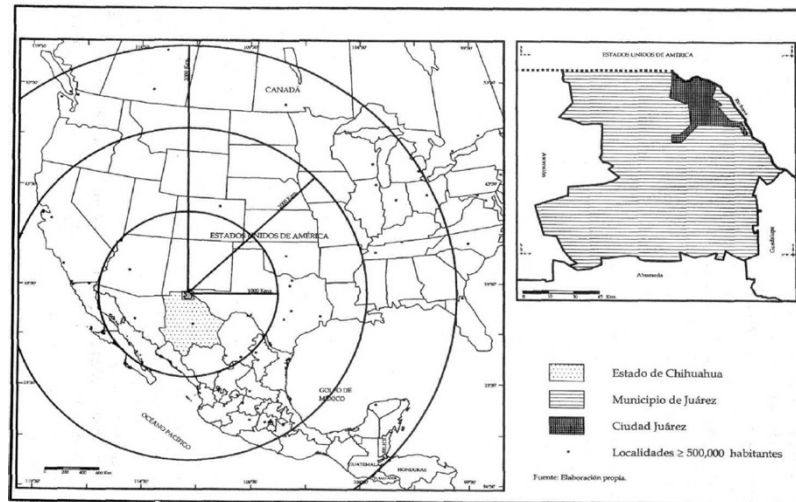


Figura 1. Localización de Ciudad Juárez en el contexto internacional, estatal y municipal.

Figura 6. Mapa de la ubicación geográfica de Ciudad Juárez y Municipio de Juárez

Fuente: retomado de <http://www.scielo.org.mx/img/revistas>.

Ciudad Juárez, geográficamente, se localiza en el norte de México y es catalogada como una de las fronteras más importantes del país con Estados Unidos. Cuenta con una población de 1 391 180 habitantes hasta 2015, de los cuales 50.3% son mujeres y 49.7% son hombres. Según el Informe Ciudadano 2019, 46.9% de la población se traslada en auto particular, y 5.50% de la población manifiesta que el transporte público (ruta) es satisfactorio.

La ciudad se caracteriza por la dominación de una industria maquiladora que se extendió en las últimas cuatro décadas (Padilla, Olivas y Alvarado, 2014), así como por una importante afluencia migratoria interna proveniente, en su mayoría, del sur de México (Veracruz y Tabasco). Y, en los últimos dos años, el incremento de migración internacional ha sido producto de las deportaciones que han tenido lugar en Estados Unidos.

Según algunos estudios (Jusidman y Almada, 2007; Barrios, 2013, 2014), la presencia de feminicidios, delincuencia organizada, altos índices de inseguridad y violencia, así como una ausencia del Estado de Derecho, además de la militarización de la vida cotidiana son aspectos que han definido a Ciudad Juárez. Asimismo, son parte de este fenómeno las desapariciones, masacres, ejecuciones, extorsiones, cobro de “cuotas”, derecho de piso (Barrios, 2013), deportaciones principalmente de centroamericanos, migración interna, bajo crecimiento económico, políticas sociales con poco impacto, un desarrollo urbano y de vivienda que se había caracterizado por una falta de planeación y una inexactitud en la

proyección del crecimiento de la ciudad. Sin embargo, en los últimos años se ha ido reivindicando y se está trabajando en una ciudad más planeada, incluso se habla de un “desarrollo urbano sostenible”.¹⁹ Sin embargo, se siguen viviendo los estragos de una planeación equívoca del crecimiento, lo cual ha impactado seriamente el acceso que la población tiene a los servicios de pavimentación, alumbrado público, instituciones de gobierno, salud y transporte; además de que algunos de estos servicios siguen siendo muy centralizados y de no muy fácil acceso para la población. Es de particular importancia resaltar el aspecto de la planeación urbana, ya que es un factor para tener lugares más seguros (Garrido, 2015, en Botello y Cervera, 2018) y puede condicionar o potencializar el acceso de las personas a los servicios institucionales como la Fiscalía General de Estado o la Ceave, entre otras. La organización y distribución espaciales, entre otros aspectos, puede contribuir o no a lograr la seguridad de la población (Botello y Cervera, 2018) y en su defecto contribuir a la prevención de la victimización.

2.2 La victimización en Ciudad Juárez

La inseguridad en Ciudad Juárez ha sido un problema permanente en los últimos años. Los índices de victimización son elevados. De acuerdo con los resultados que presenta la Ensu²⁰ (2019) del tercer trimestre del año, en este municipio 43.1% de las personas encuestadas manifestó que fue testigo o escuchó de robos o asaltos en los alrededores del lugar en donde viven. Por su parte, el Semáforo Delictivo²¹ del Estado de Chihuahua, arrojó los datos que se muestran en la figura 7, según los cuales se registraron en total 16 930 delitos.

¹⁹ Consultar Plan de desarrollo Urbano sostenible. Ciudad Juárez, 2016, disponible en http://www.imip.org.mx/Beta/pdu2016/2016_PDUS_I_Diagnostico.pdf.

²⁰ Inegi (2019b). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Tercer Trimestre 2019*. https://www.Inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_septiembre_presentacion_ejecutiva.pdf

²¹ Semáforo Delictivo es una iniciativa ciudadana que se conforma de denuncias ciudadanas, no de datos oficiales. Consultar: <http://chihuahua.semaforo.com.mx/Semaforo/Incidencia#>.

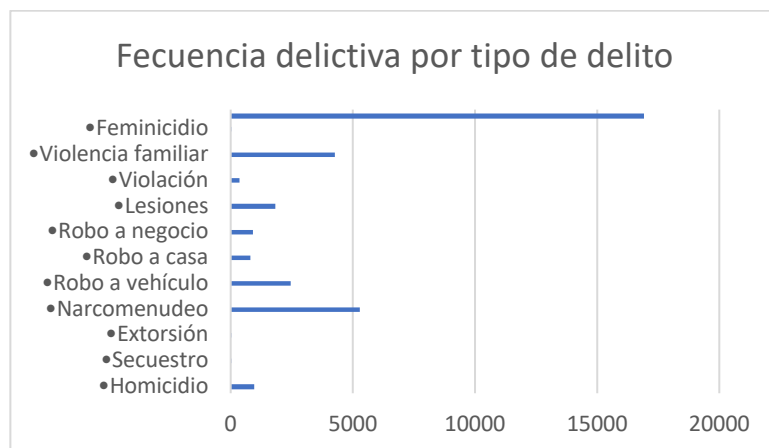


Figura 7. Frecuencia delictiva por delito

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos de la Ensu del tercer semestre de 2019.

Los delitos con mayor prevalencia son: narcomenudeo (5 288), violencia familiar (4 271), robo a vehículo (2 458), lesiones (1 831), homicidio (968), robo a negocio (919), robo a casa (802), violación (363). Los de menor incidencia son secuestro, con 6 casos; extorsión, 12, y feminicidios, 12. En total, hasta septiembre de 2019, se habían cometido 16 930 delitos. Si bien es cierto que en este Semáforo no hace referencia a las víctimas, los datos que proporciona son un indicador para inferir la victimización de la zona.

Por otro lado, el Sistema de Información Geográfica y Estadística Municipal de Ciudad Juárez Chihuahua, reporta los datos que se muestran en la figura 8.

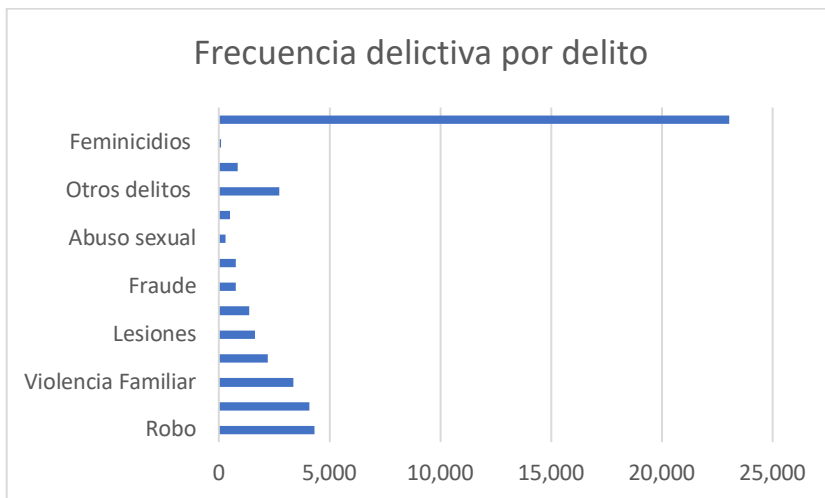


Figura 8. Frecuencia delictiva por tipo de delito del Sistema de Información Geográfica y Estadística Municipal, Ciudad Juárez, Chihuahua

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Sistema de Información Geográfica y Estadística Municipal de Ciudad Juárez Chihuahua.

En esta gráfica, se observa que, en los datos oficiales, no se contempla el secuestro, extorsión, feminicidios y narcomenudeo. Sin embargo, cuenta con una categoría denominada “otro rubro”, que no especifica a que se refiere exactamente. Otro aspecto que llama la atención en las figuras 7 y 8 es que los datos no están desagregados ni por sexo, ni por edad, tipo de víctima o tipo de victimización. Esto representa un inconveniente para proporcionar una atención adecuada y dar respuesta a la demanda, pues las necesidades de las víctimas primarias y secundarias son diferentes y valdría la pena contar con estos datos para poder diseñar una atención acorde a la realidad.

Es importante señalar que se ha tenido que recurrir a estos datos para dar cuenta del estado de victimización en el Municipio de Juárez, ya que la Ceave, por el momento no cuenta con estadísticas que nos indiquen número de víctimas que atienden, reparación del daño y tipo de victimización, entre otros datos que resultan de interés para esta investigación. Se pudieron rastrear algunos datos sobre la Fiscalía del Estado y de la Ceave, pero es nula la especificidad que se hace a Ciudad Juárez.

En lo que respecta a las Encuestas Nacionales de Victimización, la ciudadanía ha manifestado su desconfianza hacia ciertos sectores involucrados en la impartición de justicia, como los ministerios públicos y la policía. Sin embargo, es de llamar la atención que la ciudadanía manifestó que considera que en caso de requerir ser atendida por la policía municipal de Ciudad Juárez sería tratada de manera cordial y respetuosa (los hombres así lo consideran en 35.8% y las mujeres en 38.1%) (Pacheco y Rodríguez, 2016).

En el Informe descriptivo que presentan Pacheco y Rodríguez (2016) sobre “Percepción de ciudadanía sobre el personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal del Municipio de Juárez” se reportan datos interesantes en el índice de victimización, el cual registró 25.7% de la muestra que participó en el estudio, y el cual señaló haber sido víctimas de algún hecho delictivo. La mayoría de los participantes (50%) manifestaron que en sus colonias el grado de violencia es bajo. Por otro lado, 77.8% considera que hay miembros de la policía que son delincuentes.

Los datos más recientes en materia de seguridad que ha publicado el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) reportan un aumento en la percepción de seguridad que tienen los residentes de Ciudad Juárez. En marzo de 2019, 72.3% de las

personas manifestó sentirse inseguro; mientras que para junio del mismo año descendió a 69.9 por ciento.

Es en el último informe presentado por el Gobernador del Estado²² en donde se proporcionaron algunos de los resultados obtenidos en materia de seguridad y atención a víctimas. Entre otros aspectos, se informa de los logros y avances en materia de seguridad y justicia registradas en el estado. Algunos de los principales logros que se destacan son: la Fiscalía General del Estado por segundo año consecutivo fue evaluada como la mejor del país. Este reconocimiento fue otorgado por la organización civil Impunidad Cero, la cual evalúa la capacidad instalada de las procuradurías, los recursos otorgados para la atención de las personas y el esclarecimiento de los hechos denunciados, así como el desempeño, los resultados y la percepción de la ciudadanía. Con respecto a 2017, se reportan datos de órdenes de aprehensión (3 421), vehículos recuperados por reporte de robo (3 803), aseguramiento de diferentes tipos de drogas y diversos tipos de armas, personas puestas a disposición del ministerio público (25 322), carpetas de investigación resueltas (56 361), disminución de robo a casa habitación (8%) y, de 995 mujeres desaparecidas, fueron localizadas 939.

En cuanto a la Ceave, los resultados reportados se muestran en la tabla 9, donde se observa la atención integral que han recibido las víctimas, el tipo de asistencia y acompañamiento otorgado (jurídico, trabajo social, psicología). Asimismo, se indica el estado en que se encuentra el Registro Estatal de Víctimas en donde se hace una diferencia entre el número de solicitudes recibidas y los acuerdos logrados para acreditar a calidad de víctima.

²² Se pueden consultar los detalles en 2º Informe de gobierno 2016-2021. Eje 4. Justicia y Seguridad, pp. 166-201. Recuperado de http://www.chihuahua.gob.mx/informes-de-gobierno/docs/2018/informe_de_gobierno_2018.pdf

Atención que han recibido las víctimas		
Instancia	Servicio	Personas atendidas
Comisión Ejecutiva de Atención a víctimas (Ceave)	Atención integral	37 225
	Asistencia especializada en psicología, para la identificación de cadáveres	1 297 personas
	Intervención psicoterapéutica	12 984
	Intervenciones de apoyo en las unidades de investigación	14 592
	Jurídico: acompañamiento y representación de casos	2 556 servicios
	Asesorías jurídicas	7 176 asesorías
	Apoyos a testigos protegidos	285 apoyos
	Trabajo social: estudios socioeconómicos	1 580
	Visitas domiciliarias	716
	Apoyos y gestiones	5 448
Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación a Víctimas	Apoyos para medidas emergentes	4 268 apoyos a víctimas (7 millones 180 mil pesos)
Registro Estatal de Víctimas	Solicitudes de reconocimientos de víctimas	Mil 274 solicitudes
	Calidad de víctima	Mil 63 acuerdos de calidad de víctimas
Fondo de Atención a Niñas y Niños Hijos de las víctimas de la Lucha contra el Crimen (Fanvi)	Servicio de lentes	629 niñas y niños y adolescentes
	Constancias de condonación escolar de Nivel básico y Medio Superior	6 mil 536
	Condonaciones escolares a Nivel Superior	Mil 27
	Tarjetas electrónicas para despensa	Se adquirieron 4 mil 468
	Tarjetas electrónicas otorgadas	2 mil 174 familias (200 pesos mensuales)
Sistema Estatal de Víctimas	Uniformes escolares y deportivos, calzado deportivo, chamarras invernales	
	Atención integral	4 mil 861 personas recibieron atención

Tabla 9. Reporte del tipo de atención que han recibido las víctimas por parte de la Ceave

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recabados de http://www.chihuahua.gob.mx/informes-de-gobierno/docs/2018/informe_de_gobierno_2018.pdf.

Es primordial enfatizar que los datos presentados en la tabla anterior no presentan una desagregación por localidad, lo que representa un vacío importante para saber con certeza las condiciones de la Ceave de la zona norte, Ciudad Juárez.

Por último, es relevante mencionar que la Ceave,²³ en su página de internet hace referencia al cumplimiento de la reparación integral del daño a las víctimas del caso Villas de Salvárcar (un acontecimiento que ocurrió en el 2010 y es en el 2019 en que se hacen públicas las acciones para dar cumplimiento a la Ley). Esta reparación integral incluye a las 83 víctimas reconocidas, directas e indirectas. La reparación ha consistido en acompañamiento psicosocial, gestiones, integración de expedientes administrativos y trámite de reconocimiento de calidad de víctimas directas e indirectas, evaluación del impacto psicosocial (familiar, individual, colectivo), consecuencias emocionales y físicas. Se elaboró un peritaje psicosocial y dictámenes físicos, todo ello mediante un equipo que trabajó de forma multidisciplinaria. Esto con la finalidad de cumplir con las medidas de reparación restitución, rehabilitación, satisfacción, compensación y garantías de no repetición, además de prevenir violaciones a derechos humanos y reconstrucción del proyecto de vida.

Este caso resulta emblemático puesto que es catalogado por las autoridades del Estado de Chihuahua como “el primer caso de reparación integral del daño” en las modalidades antes mencionadas, así como en lo individual y colectivo (Ceave: párrafo 15).²⁴ La pregunta sería qué ha pasado con el resto de las víctimas y la reparación del daño, más allá de este caso emblemático y hasta cierto punto mediático. Tan sólo para este caso tuvieron que pasar 9 años para su reparación. ¿Cuál es el alcance real de la reparación del daño para el resto de las víctimas?

2.3 La atención a víctimas en Ciudad Juárez

La atención a víctimas en Ciudad Juárez, tal como la conocemos en la actualidad, ha sido producto de cambios importantes en la normatividad. No se puede hablar de la atención a víctimas en Ciudad Juárez sin hacer mención del “Fondo de Atención a Niños y Niñas, Hijos de las Víctimas de la Lucha Contra el Crimen” (Fanvi),²⁵ un programa que continúa operando a la par de la Ceave, pero que no es ejecutado por ella, pero sí desde la Fiscalía General del

²³ Consultar Ceave: <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?p=49234>.

²⁴ Fiscalía General del Estado de Chihuahua. *Cumple Gobierno del Estado con primer caso de reparación integral del daño a víctimas*. <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?p=49234>

²⁵ Este fideicomiso fue creado en 2011 por el gobierno de César Duarte; su objetivo fue dar atención a niños, niñas y adolescentes víctimas indirectas.

Estado de Chihuahua.²⁶ En su defecto, la Ceave colabora con el Fanvi siempre que este último remita a las víctimas para recibir asesoría jurídica o psicológica de urgencia y si procede a hacer su registro ante el Registro Estatal de Víctimas.²⁷ En este Fideicomiso, el DIF estatal tiene un papel protagónico en la implementación de este programa. Esto resulta confuso si se considera que la normatividad vigente señala que el máximo órgano para dar atención a las víctimas es la Ceave y en la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua no se hace mención del Fanvi.

La atención a víctimas en Chihuahua tuvo un proceso que se podría dividir en cuatro etapas: 1) inició como un programa, 2) se convirtió en una Unidad de atención a víctimas, 3) adquirió la categoría de Fiscalía Especializada y 4) se le asignó la calidad de Comisión Ejecutiva. Este proceso de transformación de una etapa a otra se ha gestado aproximadamente en un periodo de 20 años.

La transición de Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas del Delito y Ofendidos a Ceave está marcada por diferencias en su actuar y en el ámbito de sus competencias.²⁸ Sin embargo, se puede señalar que en todo momento tanto la Fiscalía como la Comisión Ejecutiva han sido parte de la Fiscalía General del Estado, pero la Ceave es un órgano independiente. Esto significa, entre otras cosas, que los abogados han dejado de depender del ministerio público, lo que les ha dado la libertad de tener mayor injerencia en el proceso de atención a las víctimas. Al ser abogados del ministerio público estaban sujetos a proporcionar asesoría jurídica y acompañamientos. Al adoptar la figura de asesor jurídico no sólo proporcionan asesoría, sino que son representantes de los casos, siempre que la víctima así lo decida. En cuanto a las áreas de psicología y trabajo social, sus actividades no han cambiado mucho.

Al entrar en vigor la Ley General de Víctimas, los estados estaban obligados a contar con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Chihuahua, al contar con programas y tener experiencia en la atención a víctimas, lo que hizo fue adecuar su estructura a lo que

²⁶ El Fanvi sigue operando y ha ampliado sus áreas de atención, además de definir con mayor precisión la población objetivo (de cero a tres años). El apoyo que reciben las víctimas está enfocado a tres ejes: educativos, médicos y asistenciales. En 2017 se planteó la necesidad de ampliar la cobertura y que beneficie a adultos, principalmente a aquellos quienes siguen estudiando. Para más información consultar: <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/iniciativas/archivosIniciativas/6735.pdf>.

²⁷ Este procedimiento se describe en la página oficial de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua; consultar http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page_id=22151.

²⁸ Esta información fue recabada de la entrevista realizada a una funcionaria de la Ceave.

exigía la Ley General de Víctimas para cumplir con el Modelo de atención. Esto implicó ampliar la cobertura de atención (se incluyó la atención a víctimas de derechos humanos) e implementar el Registro Estatal de Víctimas.

La estructura y el modelo de trabajo entre la Fiscalía y la Ceave tienen algunas diferencias, por ejemplo, la primera se caracteriza por ser desordenada y con objetivos poco claros. En cuanto a la Ceave, se identifican tres áreas de trabajo, con más estructura y más orientadas a objetivos específicos. La Ceave cuenta con tres áreas fundamentales: registro, áreas de atención y fondo de asistencia para víctimas. Si bien es cierto que cuando se trabajaba bajo la modalidad de Fiscalía se llevaba una bitácora de los casos que se atendían, con el Registro Estatal de Víctimas se pretende visibilizar a las personas que se encuentran en esta condición y no sólo tener un archivo de casos. Además, este registro de víctimas tiene el objetivo de proporcionar datos que lleven a la generación de políticas públicas y para la asignación de presupuesto, entre otras cosas. Otra diferencia importante se ubica en el Modelo de atención: sin duda la Ceave persigue objetivos muy ambiciosos en donde el fin último de la atención es la reparación del daño en sus diferentes modalidades. Entre ellos está: 1) Restitución, que la víctima vuelva a la situación anterior al hecho victimizante. 2) Rehabilitación, facilitar las condiciones para que las víctimas hagan frente al hecho victimizante. 3) Compensación. 4) Satisfacción, reconocer y restablece la dignidad de las víctimas. 5) Garantía de no repetición, se busca que no se repita el hecho victimizante.

Algunas de las principales diferencias entre una Fiscalía y una Comisión Ejecutiva se resumen en la tabla 10.

Dimensión	Fiscalía	Comisión Ejecutiva
Estructura	Procuraduría-Fiscalía	Fiscalía
Normatividad		Ley General de Víctimas y Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua
Cobertura	Víctimas del delito	Víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos
Áreas de atención	1. Bitácoras y registro de casos 2. Jurídica, asistencial o trabajo social, psicología 3. Subcuenta	1. Registro Estatal de Víctimas 2. Áreas de atención: <ul style="list-style-type: none"> • Área de Trabajo social • Área de Psicología • Área Jurídica 3. Fondo de ayuda para la asistencia y reparación
Abogado	Agentes del ministerio público	Figura del asesor jurídico
Modelo de atención	“Integral”	Psicosocial, integral, perspectiva de género, derechos humanos y victimológico

Tabla 10. *Diferencias entre Fiscalía y Comisión*

Fuente: elaboración propia con base en la entrevista realizada a funcionaria pública de la Ceave.

2.4 La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Delito y de Derechos Humanos, Ceave

A nivel nacional y local, el aparato normativo en materia de atención a víctimas ha sido objeto de constantes modificaciones, lo que sin duda ha impactado en la atención que reciben las víctimas del delito y de derechos humanos. Estos cambios han implicado modificaciones en la ley, protocolos, estructura organizacional, atribuciones y, por su puesto, el nombre de la institución máxima responsable de proporcionar atención a las víctimas y hacer valer, entre otras, la ley General de Víctimas y, en su defecto, la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua.

Es de reconocerse que el estado de Chihuahua se ha caracterizado por ser pionero en la incorporación del Sistema Penal Acusatorio, pues fue el primer estado de la República Mexicana de ponerlo en práctica.

En la figura 9 se diagrama en una línea de tiempo las modificaciones que se han registrado en lo referente al tema de víctimas en lo normativo y, por ende, en la atención que el Estado está obligado a proporcionales. La barra superior hace referencia al ámbito local y la inferior al ámbito federal. Es fundamental señalar que las reformas en el aparato de justicia del Estado Mexicano se implementan a raíz de recomendaciones internacionales con el

objetivo de efficientar el acceso a la justicia. Una de esas recomendaciones fue la implementación de Sistema Penal Acusatorio. El periodo que se estableció para lograr tal objetivo fue de 2008 a 2016; Chihuahua tomó la delantera y en 2007 se convirtió en la primera entidad en incorporar este sistema de justicia, tomando ventaja del resto de las entidades del país.

En materia de víctimas se aprobó la Ley General de Víctimas en el 2013. A nivel estatal, únicamente tres años después, en 2016, Chihuahua ya contaba con su Ley de Víctimas. En ese mismo año, a nivel federal se crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), que es el encargado de coordinar y generar políticas públicas. Y para que el SNAV empezara a operar se creó la CEAV en el 2014 y junto con ella las Ceave estatales. Nuevamente el Estado de Chihuahua fue pionero en este rubro. Estas acciones muestran que el gobierno del estado de Chihuahua ha tenido una notoria iniciativa en la atención a víctimas.

Otra de las recomendaciones emitidas por organizaciones internacionales y derivada del cambio de Sistema de Justicia es lo referente a la reforma para convertir la Procuraduría General de la República (PGR) en Fiscalía General de la República (FGR). Esto representa cambios importantes en la atención que van a recibir las víctimas bajo esta “nueva institución”. Y es así como en 2018 se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Bajo el viejo esquema de Procuraduría General de la República (PGR) la atención a víctimas estaba en manos de la Fiscalía Especializada de Atención a Víctima y Ofendidos, lo que implicaba un proceso muy específico para atender a las víctimas. Bajo la nueva modalidad, la FGR, ahora se habla de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y en 2016-2017 empezó a actuar bajo esta modalidad en el ámbito local, es decir, en Ciudad Juárez y, en general, en el estado de Chihuahua.

En resumen, las recomendaciones internacionales, el cambio de sistema de justicia de uno mixto a uno acusatorio, las reformas en la Constitución y la creación de leyes ha obligado y ha hecho evidente la pertinencia del rediseño de algunas instituciones, así como la necesidad de fortalecer el trabajo que vienen realizando o, en su defecto, crear nuevas estructuras que satisfagan las necesidades y demandas de la sociedad (Pedroza de la Llave, 2019). En el caso de la atención a las víctimas, como ya se dijo antes, se creó una institución autónoma, que tiene sus limitantes.

El que la Ceave sea reconocida como un órgano autónomo, implica que tiene una relativa igualdad e independencia de las instituciones soberanas, lo cual no es así. La autonomía de la Ceave es relativa en función de que depende de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua. Ello implica una contradicción, ya que una característica de la autonomía es precisamente que la Ceave no tendría que estar adscrita “ni subordinada a otro poder del Estado” (Ruíz, 2017: p. 91) y no están sometidos a los mecanismos de control. En contraste, la Fiscalía General del Estado sí es una institución autónoma debido a que: 1) sus atribuciones están especificadas en la Constitución, 2) su nivel de jerarquía se equipara a los órganos soberanos y mantiene relaciones de coordinación y control, 3) la designación del titular no sólo está en manos del gobierno (Ruíz, 2017).

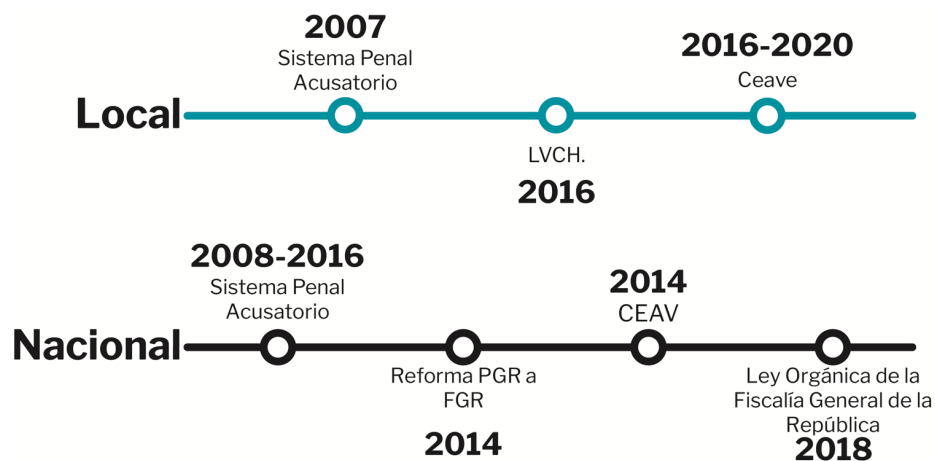


Figura 9. Línea de tiempo, cambios en el tema de víctimas

Fuente: elaboración propia con base en los datos retomados del informe que presenta México Evalúa “De PGR a FGR. Lineamientos hacia la transición” (2019).

Nota: se hace un recorrido para ejemplificar las modificaciones en la normatividad en el tema de víctimas.

En la figura 10 se muestra un organigrama de la estructura actual de la Fiscalía General del Estado. En el organigrama se puede ubicar la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como un Órgano Administrativo Desconcentrado²⁹ (OAD), esto de acuerdo con el Artículo 13 de la Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, un órgano desconcentrado es una entidad pública que depende en términos de presupuesto de una entidad pública, pero cuenta con autonomía

²⁹ Por su parte la LGV también establece que la CEAV es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, y sus recursos son asignados con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

orgánica y está sectorizada en una dependencia pública, pero sólo para fines de estructura. Aun cuando la Ley Orgánica precisa que la sectorización de la Ceave a la Fiscalía del Estado de Chihuahua es únicamente con fines orientado a la estructura, esto en la realidad no es así. Esta aparente autonomía y sectorización tiene ciertas implicaciones negativas para el cumplimiento de los objetivos institucionales de la Ceave y resulta ser un inconveniente para las víctimas, tal como lo refieren ellas y los funcionarios de la Ceave. Este aspecto se desarrollará con más detalle en la sección de los resultados, discusión y conclusiones de esta investigación. Los resultados que arrojó el trabajo de campo en este rubro son interesantes y son un indicio de hacia dónde encaminar las pautas de institucionalización de la atención a víctimas.

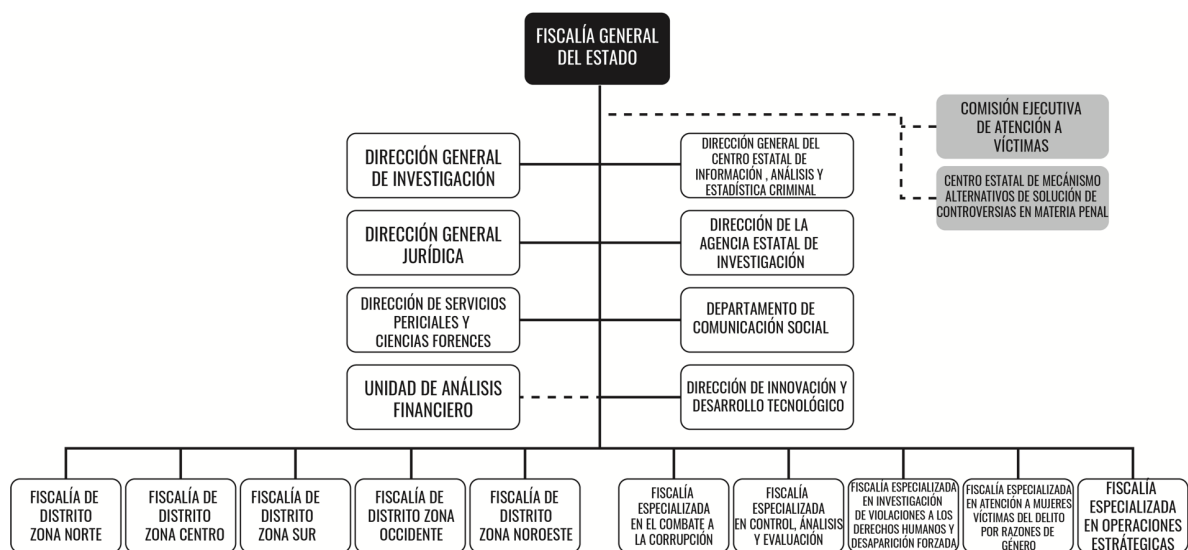


Figura 10. Organigrama de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua

Fuente: recuperado de http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2018/nosotros/organigrama/ORGANIGRAMA_COMPLETO.png.

Nota: Se observa la estructuración institucional de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua

2.5 Conformación de la Ceave

La Ceave está integrada por Asesoría Jurídica Estatal, Departamentos de atención jurídica por zonas, Registro Estatal de Víctimas y Departamento del Fondo Estatal (ver figura 11), además de un Comité Interdisciplinario Evaluador, que no está en el organigrama oficial de la Fiscalía, pero sí está dentro de las atribuciones que marca la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua. La Ceave está dividido en cuatro Fiscalías de Zona: Norte, Sur, Occidente y Noroeste.

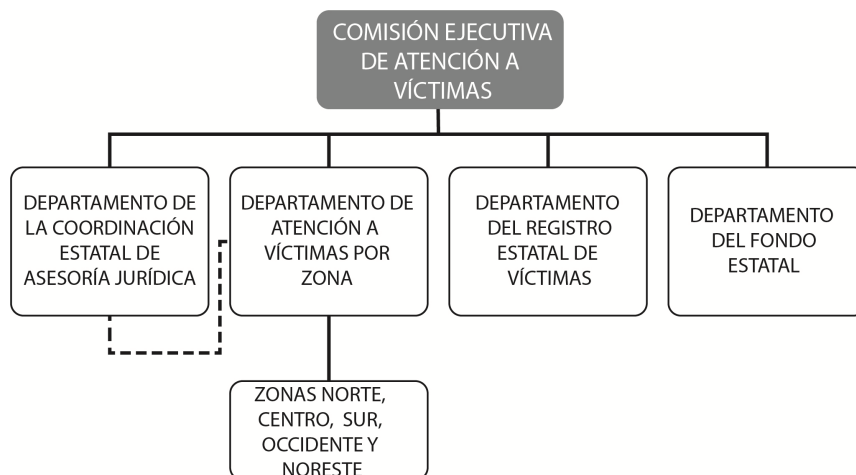


Figura 11. Organigrama de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua

Fuente: Fiscalía General del estado de Chihuahua. http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/wpcontent/uploads/2018/nosotros/organigrama/ORGANIGRAMA_COMPLETO.png.

El objeto de la Ceave es “promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos” (Art. 14 LGV). Entre sus muchas atribuciones, algunas de ellas son:

- Atender, asistir, reparar el daño por delitos del fuero común y/o de violaciones por derechos humanos.
- Garantizar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados: psicología, jurídico, trabajo social, de salud.
- Elaborar programas anuales encaminados a mejorar la atención hacia las víctimas.
- Planear, coordinar, ejecutar y supervisar políticas.
- Proponer políticas públicas de prevención de delitos, de derechos humanos, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral.
- Diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Coordinar instituciones competentes para la atención a víctimas.
- Supervisar el registro estatal de víctimas, que funcione.
- Vigilar el adecuado ejercicio del Fondo Estatal.
- Promover casas de atención a víctimas.

- Crear una plataforma con toda la información contenida de la Ceave (programas, planes, acciones, estadísticas, etcétera).
- Realizar diagnósticos.

Las facultades de la Ceave son amplias. Su atribución, según el Artículo 20 de la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua, incluye desde cuestiones de tipo administrativo, la ejecución y operatividad misma de la Ley de Víctimas, coordinación inter e interinstitucional, seguimiento, diseño de política públicas, manejo del Fondo de Ayuda y prevención, generar diagnósticos en materia de capacitación, diagnósticos estatales que permitan evaluar la problemáticas concretas de las víctimas con miras a la prevención del delito, apoyar a las organizaciones civiles, implementar mecanismos y acciones para involucrar a la sociedad civil en el tema de víctimas, y hacer públicos los informes anuales.

Este catálogo de atribuciones lleva a dimensionar las amplias facultades de este organismo gubernamental que, aunado al contexto (altos índices de victimización en la ciudad, personal insuficiente para atenderá las víctimas, una alta demanda de los servicios, inseguridad, migración, deficiencia en servicios de vivienda, transporte, infraestructura en la ciudad) evidentemente complejizan su actuar e interfieren con la institucionalización de la atención a víctimas. El cumplimiento de sus objetivos institucionales se ve mermado por la amplia gama de responsabilidades que tiene por cumplir dentro de un contexto que le es adverso. Y ante una falta real de autonomía el panorama se vuelve aún más complejo.

Se puede identificar desde la forma en que está organizada la institución, que hay un procedimiento y que éste es repetitivo y rutinizado. Se denota una línea de trabajo, una directriz a seguir que esta marcada por las áreas que la conforman la institución. Sin embargo, como ya se mostró en apartados anteriores, los resultados que se han obtenido con esta estructura no han sido los óptimos.

2.6 Organización de la Ceave distrito zona norte

El estado de Chihuahua, geográficamente está dividido en 67 municipios. La cobertura de la zona norte de la Ceave incluye 11 municipios (tabla 11).

Distrito V, Bravos	Habitantes*	Distrito VII, Galeana	Población/habitantes*
37 Juárez	1 391 180	35 Janos	10 974
8 Batopilas	11 289	5 Ascensión	24 966
28 Guadalupe	5 272	13 Casas grandes	11 432
1 Villa Ahumada	12 568	50 Nuevo Casas Grandes	63 412 6 021
		23 Galeana	6 903
		34 Ignacio Zaragoza	23 438
		10 Buenaventura	

Tabla 11. *Municipios que corresponde a la Ceave zona norte*

Fuente: elaboración propia con base en los datos recopilados de <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM08chihuahua/gobierno.html>.

* Población hasta el 2015. Recuperado de <http://cuentame.Inegi.org.mx/105peracional/105peracional/chih/105peracion/default.aspx>.

Estos municipios, corresponden a los Distritos Judiciales de Bravos (V) y Galeana (VII). Como se puede observar, la cobertura de atención que debe proporcionar la Ceave es bastante amplia. De acuerdo con los datos presentados en la tabla, la Ceave zona norte con sede en Ciudad Juárez tiene una cobertura de 1 567 455 personas, aproximadamente. La pregunta sería: ¿con cuántos funcionarios cuenta la Ceave para cubrir un amplio territorio geográfico y una alta demanda?

En cuanto a los funcionarios que desempeñan las diversas actividades para poner en práctica las atribuciones que la ley marca a la Ceave, y de acuerdo con la base de datos de su portal de internet, suman 26 funcionarios, en Ciudad Juárez. En la tabla 12 se desagrega esta cifra por sexo y por área de especialización: psicología y trabajo social, sin embargo, no aparecen los perfiles de abogados.

Especialización	Número de especialistas	Sexo
Personal especializado	1	Mujer
Asesora técnica	1	Mujer
Psicología	12	10 mujeres y 2 hombres
Trabajo social	10	8 mujeres 2 hombres
Auxiliar administrativo	2	2 mujeres
Total	26	22 mujeres y 4 hombres

Tabla 12. *Plantilla de personal de la Ceave zona norte*

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recabados de <https://app.chihuahua.gob.mx/directorio/>.³⁰

³⁰ Se requiere precisar que para hacer la búsqueda en su portal es necesario escribir la unidad administrativa de la cual se solicita el directorio del personal que integra el área. Para el caso de la Ceave norte, se debe buscar con el nombre de “Departamento de Atención a Víctimas zona norte”.

Los datos presentados en la tabla anterior se contraponen con los proporcionados por una funcionaria de la Ceave, quien señaló que la institución cuenta con una plantilla de 146 funcionarios aproximadamente de las disciplinas en derecho, psicología, trabajo social y administrativo en las diferentes áreas que conforman la Ceave: registro, asesoría psicosocial, orientación jurídica. Estos 146 funcionarios que conforman la plantilla laboral están distribuidos en la zona norte de Ciudad Juárez, es decir tienen que cubrir los 11 municipios (tabla 11). Sin lugar a dudas, esto representa un importante desafío para dar respuesta a la alta demanda de los servicios.

En resumen, la Ceave zona norte, actualmente opera bajo un contexto de transición, de reestructuración y rediseño institucional para el ejercicio de sus atribuciones legales, aunado a las características y problemáticas de la zona.

En síntesis, en el segundo capítulo se hizo una descripción del contexto geográfico, social y de seguridad en que se encuentra Ciudad Juárez. Se enfatizó en la situación de la victimización retomando datos estadísticos de diferentes fuentes. Se expusieron algunos de los resultados de desempeño de la Ceave de la zona norte que se reportan en el informe del gobierno del estado. Además, se contextualizaron las condiciones en que funciona la Ceave, sus características, estructura, organización, objetivos y atribuciones. Una vez hecho este recorrido, queda claro que al hablar de Ciudad Juárez únicamente se está haciendo referencia a una pequeña parte del municipio, por lo que la investigación se aboca exclusivamente a Ciudad Juárez.

Los principales hallazgos de este capítulo incluyen:

1. Es cuestionable la autonomía e independencia que, en teoría, tiene la Ceave con base en lo que se establece en la LGV. Se reconoce que la Ceave es objeto de una importante transición por lo que está en vías para su consolidación.
2. Existe un alto índice de victimización, las atribuciones de la Ceave son ambiciosas de acuerdo con lo estipulado en la LGV y la LV del estado. La institución se ve rebasada con base en la demanda y el personal que está a cargo. Queda evidenciado que no es suficiente el personal de la Ceave para dar cobertura a una población tan amplia.

3. La información presentada en la tabla 9 muestra información general por lo que se requieren informes rigurosos y exactos, pues no son suficientes los datos que proporciona el gobierno del estado en términos de impacto de la Ceave, al menos en el caso específico de Ciudad Juárez. Se requieren datos sectorizados que incluyan desagregación por sexo, edad, grupo étnico, tipo de victimización y que tipos de víctimas (primaria, secundaria); además, sería importante considerar la medición de la revictimización. Contar con esta información haría más factible que la Ceave diera cumplimiento a muchas de sus responsabilidades, por ejemplo, trabajar en la prevención y en el diseño de políticas públicas, pues la precisión de los datos significa el primer eslabón para encaminar la atención hacia una dirección apegada a la realidad.

Capítulo 3. Diseño metodológico

En este tercer capítulo se aborda detalladamente el diseño metodológico, así como los instrumentos, técnicas de recolección de información y técnicas para el análisis de datos de esta investigación. En el primer apartado se hace una síntesis de las corrientes metodológicas en Ciencias Sociales y se mencionan los fines principales de la investigación social, desde la postura de Ragin (2007) y Della Porta y Keating (2013). Posteriormente, se definen los enfoques cualitativo y cuantitativo, por ser las aproximaciones que guían este trabajo. De cada uno se describen de forma general los tipos de muestreo, instrumentos de recolección de datos y diseño del instrumento. Se describe el análisis de contenido como una técnica para dar tratamiento a los datos recolectados, ya que permite la reconstrucción de procesos. En la parte final se hace mención del empleo del software MAXQDA como una herramienta para el análisis de contenido.

Lo anterior con dos objetivos, el primero es exponer el diseño metodológico bajo el cual se desarrolla esta investigación y con el cual se busca identificar y describir las pautas de institucionalización de la atención a víctimas que proporciona en la Ceave de Ciudad Juárez. Para ello se recurre a dos aproximaciones de investigación:

1. Cualitativo: permite un conocimiento más profundo del objeto de estudio. Las técnicas utilizadas son el: *a)* análisis de contenido con el objetivo de reconstruir procesos de atención desde las diferentes miradas de los actores (funcionarios y víctimas); *b)* entrevista a persona experta, para recoger su opinión con el objetivo de obtener la información más profunda y cuestiones históricas de la atención a víctimas desde lo institucional, lo académico y en el campo de la investigación (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2008); *c)* guía de observación con la intención de analizar el contexto, el lugar y las condiciones en que se desarrolla la atención, y *d)* análisis de documentos y fotografías, como recurso para apoyar y dar solidez a los resultados. Todas estas técnicas en su conjunto tienen el propósito de abarcar las miradas diversas de los actores sobre la atención a víctimas, sin dejar de lado el contexto (infraestructura, diseño institucional, diseño normativo, etcétera) en que se desarrolla.
2. Cuantitativo: se recurre a la encuesta a modo de sondeo porque permite conocer la cultura victimal (percepciones, actitudes y conocimientos). El instrumento de

recolección de información es el cuestionario y el muestreo no probabilístico. Este enfoque ofrece una “visión panorámica” de la cultura victimal (Ragin, 2007).

En su conjunto, ambas aproximaciones permiten tener una visión holística, más amplia, completa y profunda del objeto de estudio (Creswell, 1998; Tashakkori y Teddlie, 1998; Creswell y Plano, 2007). El diálogo entre ambos enfoques es necesario y pertinente para esta investigación para abordar el objeto de estudio en su magnitud más completa e integral posible.

Adoptar un diseño cualitativo-cuantitativo brinda una fotografía más completa del fenómeno (Chen, 2006, en Hernández-Sampieri y Mendoza, 2008). Ambos enfoques son complementarios y compatibles para explicar la realidad social (Della Porta y Keating, 2013).

El segundo objetivo de este capítulo es describir minuciosamente el procedimiento para el desarrollo de la investigación, desde la selección de la muestra, hasta el diseño de los instrumentos de recolección de la información y su aplicación.

3.1 Corrientes metodológica en las Ciencias Sociales

Son diversas las corrientes metodológicas que han sido utilizadas en investigaciones desde las Ciencias Sociales. Los inicios de la investigación social tiene su origen en la corriente empirista que se caracteriza por la observación directa de los hechos a estudiar y aspira a conocer la realidad. Se hace una recolección de los datos para posteriormente analizarlos y clasificarlos. Del empirismo se pasa al estructuralismo, que se caracteriza por el estudio de los datos dentro de su contexto y analiza las relaciones que existen entre los datos recolectados y el contexto. El estudio inductivo extrae generalizaciones con base en el estudio numeroso de casos. En el positivismo su finalidad es la explicación causal y cuenta con métodos sólidos y “busca datos rotundos, pruebas concretas, normas y regularidades” (Della Porta y Keating, 2013: p. 38). La interpretativa, centra su interés en el significado del contexto a partir del análisis textual y el análisis del discurso. Por su parte Ragin (2007) destaca dos enfoques principales: el cuantitativo y el cualitativo. El primero tiene el objetivo de mostrar de forma panorámica los hechos que se investigan, y el segundo proporciona una visión detallada de los hechos.

Si bien la literatura destaca la posibilidad de combinar técnicas cualitativas y cuantitativas, también señala que no es sano combinar todo. La combinación es válida siempre que respeten los principios epistemológicos. Lo anterior da cuenta de la diversificación de la metodología en las Ciencias Sociales, así como de la validez y viabilidad de utilizar en una misma investigación las dos aproximaciones. Esto implica llevar a cabo procedimientos “sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta para realizar inferencias producto de toda la información recabada y lograr mayor entendimiento del fenómeno de estudio” (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014: p. 534). En esta investigación se reconoce la riqueza que aporta a este estudio utilizar un método combinado (cualitativo-cuantitativo), pues da certeza a los resultados y conclusiones, esto porque tiene dos formas de comprender el fenómeno de estudio que al final resultan ser complementarias.

3.2 Aproximación cualitativa

Son muchos los cuestionamientos que emergen cuando se realiza una investigación independientemente de si se trata de una investigación de corte cualitativo o cuantitativo.

Alrededor de la investigación cualitativa giran cuestionamientos de su científicidad, validez y alcance. Se pone en tela de juicio su objetividad y aquí surge un debate interesante, que gira en torno a las preguntas: ¿Cómo apartarse del objeto de estudio? ¿La investigadora debe tener un bagaje teórico sobre el fenómeno a estudiar o debe llegar sin ningún “prejuicio” teórico? ¿Cómo no “contaminar” el fenómeno que se va a estudiar? ¿Cómo no impregnarlo con sus valores, prejuicios, emociones y sentimientos? ¿La investigadora debe despojarse de ellos? ¿Cómo darle validez al análisis de los datos, si todo lo que se hace es interpretar lo que la otra persona dijo? ¿Cómo evitar caer en sólo ser narradora de historias, acontecimientos o hechos?

Para hacer frente a estas críticas, Gibbs (2012) propone una metodología cualitativa sistematizada, esquemática y rigurosa, desde la recolección de datos hasta el tratamiento. La clave del procedimiento a seguir está en el objetivo y pregunta de investigación; son estos elementos los que dirigen los pasos de la investigadora. Todo trabajo de investigación tiene un marco teórico de referencia. Uno de los aspectos clave en el trabajo de campo es no perder

de vista que la investigación es dialéctica, es un ir y venir entre los hechos, acontecimientos y la literatura (desde que inicia hasta que termina la investigación), sin perder la coherencia teórica metodológica durante todo el proceso. La investigación cualitativa “pretende comprender los hechos develando los significados que los seres humanos atribuyen a su conducta y al mundo exterior” (Della Porta y Keating, 2013: p. 39). En esta visión de comprensión de la realidad no se puede dejar fuera el contexto y la parte cultural en que se manifiesta la conducta humana.

3.2.1 Instrumentos de recolección de datos desde un enfoque cualitativo

Específicamente para este trabajo las técnicas para la recolección de datos más idóneas son entrevistas temáticas en profundidad, entrevista a expertos, guía de observación, cuestionarios, incluso documentos institucionales como son los reglamentos (Fernández, 2006), las leyes y los protocolos.

En particular, la entrevista en profundidad proporciona un amplio abanico de información para su análisis (Kolber y Burnett, 1991). Ésta es una técnica de recolección de información que permite la reconstrucción o identificación de procesos, de tal forma que resulta idóneo para esta investigación. El contraste entre la narrativa de funcionarios, víctimas, persona experta y observación es como se logró describir e integrar el proceso de pautas de institucionalización de la atención. Esta técnica tiene la cualidad de extraer aquellas variables que son del interés para su estudio. Sin embargo, una de las dificultades que se presenta al utilizar este tipo de técnicas es la determinación de la muestra. La pregunta clave es: ¿cuántas entrevistas se tienen que realizar? Se tiene claro que, para un estudio cualitativo, lo importante no es la representatividad estadística (Robles, 2011), ni la generalización. La literatura recomienda realizar las entrevistas según los perfiles establecidos e ir revisando la información obtenida para hacer un balance de las temáticas cubiertas e ir cubriendo los vacíos. Éste es un criterio válido para determinar el número de entrevistas a realizar, teóricamente se le ha llamado *saturación teórica*.

3.2.2 Selección de la muestra

La literatura propone diversos métodos para seleccionar la muestra, que va en función de los objetivos de investigación y características de la población de estudio, además de que debe ser homogénea (Cáceres, 2008).

En el caso particular para esta investigación fue necesario recurrir a diferentes formas para seleccionar la muestra documental para el diseño normativo; para el caso de funcionarios, víctimas y persona experta el criterio fue diferente. A continuación, se describe el procedimiento para cada caso.

Diseño normativo

Al ser muy amplio el rango de documentos normativos a nivel nacional, local e internacional, se optó por seguir algunos criterios de selección. Estos criterios estuvieron en función de lo establecido por el Modelo de Atención Integral hacia las Víctimas (MIAV). El MIAV establece los documentos bajo los cuales se debe regir la atención, éstos están enlistados en la tabla 3. Además, se incluyeron el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal, que no fueron contemplados en el MIAV y que son documentos esenciales para el tema que nos ocupa.

En el caso de la normatividad local, el criterio de selección de los documentos fue incluir los mismo que para el orden federal, pero ahora del estado de Chihuahua.

Por último, para la selección de la normatividad a nivel internacional, los tratados seleccionados obedecieron a dos criterios: por un lado, se incluyeron los documentos a los que hacía referencia el MIAV. El segundo criterio estuvo determinado con base en la tipología de víctimas que hace Elías Neuman (2001) (ver figura 2).

La muestra del diseño normativo se compone de 35 documentos, 13 a nivel internacional, 15 a nivel federal y 7 para el orden local.

Entrevistas en profundidad a funcionarios de la Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas

La selección de la muestra estuvo en función de la disponibilidad de tiempo de las y los funcionarios. Se solicitó a la responsable de área que fueran de distintas áreas y

especialidades, mismos que fueron del interés para la investigadora no por ser casos típicos, sino por su posición y actividades que desempeña en la institución (Della Porta y Keating, 2013).

Además, se tuvo cuidado de que la muestra fuera heterogénea, es decir, que las personas entrevistadas fueran de las diversas áreas de trabajo que conforman el proceso de atención a víctimas, así como de diversa formación profesional (psicología, derecho, trabajo social) y nivel jerárquico que ocupan en la institución. Se realizaron 15 entrevistas, con los siguientes perfiles (ver tabla 13):

Perfil de funcionarios entrevistados			
N.	Sexo	Formación	Puesto
F1	M	Derecho	Mando
F2	M	Psicología	Primer contacto
F3	M	Abogada	Registro
F4	H	Trabajo social	Registro
F5	H	Formación elemental	Guardia, vigilancia de la entrada
F6	M	Derecho	Jurídico
F7	M	Psicología	Jurídico
F8	M	Psicología	Psicóloga general
F9	M	Técnica en trabajo social	Trabajadora social
F10	H	Derecho	Asesor jurídico
F11	M	Psicología	Acompañamiento
F12	H	Trabajo social	Trabajador social
F13	M	Desconocida	Asistente
F14	M	Técnica	Recepción
F15	H	Abogado	Asesor jurídico

Tabla 13. *Perfil de funcionarios y funcionarias entrevistadas*
Fuente: elaboración propia.

El criterio que se siguió para determinar el tamaño de la muestra fue el de saturación teórica. Esto significa que “El investigador ha cesado de aprender cosas nuevas acerca del caso y las últimas pruebas empíricas recogidas parecen ser repetitivas o redundantes con respecto a las pruebas empíricas recogidas con anterioridad” (Ragin, 2007: p. 151).

De acuerdo con la literatura, los casos son suficientes cuando el investigador detecta que la información recolectada no aporta algo diferente o nuevo. Cuando los datos son repetitivos no tiene sentido continuar haciendo entrevistas; éste es el principio fundamental de la saturación teórica.

Entrevistas en profundidad semiestructurada a víctimas del delito

Para la selección de la muestra se recurrió a la técnica bola de nieve o como Welch la llama “*snowball sampling* o método de referencia” (1975: p. 238), también conocida como muestra en cadena o por redes (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014). Este tipo de muestreo implica identificar participantes clave y que a su vez este participante contacte al investigador con otras personas. Se cuidó que la muestra fuera heterogénea y diversa en cuanto a edad, origen étnico, estado socioeconómico y sexo. Se realizaron 12 entrevistas y con ellas se agotó el criterio de saturación de datos, es decir, la recopilación de datos se dio por concluida ya que los diversos casos no arrojaron nueva información o elementos, se detectó redundancia en la información y posteriormente en la codificación (una vez realizado el análisis de contenido) no se presentaban nuevas categorías sobre el objeto de estudio. La investigadora consideró contar con los datos suficientes para el objetivo y pregunta de investigación; las categorías analíticas quedaron suficientemente definidas abarcando los indicadores diseñados para cada una de ellas y el último criterio fue la disponibilidad de tiempo del personal de la Ceave. Estos criterios son fundamentados por la literatura (Strauss y Corbin, 2016 y Hernández-Sampieri *et al.*, 2014).

En la tabla 14 se presenta el perfil de las víctimas entrevistadas. Las edades de las participantes oscilan entre los 21 años y 59 años, de educación básica hasta licenciatura y maestría, amas de casa, estudiantes y profesionistas. Las personas entrevistadas en su mayoría son víctimas secundarias, siendo el tipo de victimización homicidio, desaparición, violación, robo, violencia familiar y tortura. En cuanto al sexo, la mayoría de las participantes son mujeres y una de ellas pertenece a un pueblo originario (rarámuri) y otra es originaria de Oaxaca, pero vive en zona rarámuri; únicamente participaron dos hombres.

Perfil de las personas entrevistadas que vivieron algún delito							
N.	Sexo	Edad	Estudios	Ocupación	Tipo de víctima	Victimización	Observaciones
P1	M	52	Enfermería	Enfermera geriátrica	Secundaria	Homicidio	
P2	M	22	Licenciatura	Estudiante	Secundaria	Homicidio	
P3	M	26	Licenciatura	Trabajadora social	Secundaria	Desaparición	
P4	M	38	Maestría	Docente	Primaria	Robo a mano armada	
P5	M	22	Licenciatura	Derecho	Primaria	Tentativa de violación	Pertenece a un pueblo originario
P6	H	45	Preparatoria	Comerciante			
P7	M	59	Licenciatura	Ama de casa	Secundaria	Robo con violencia (homicidio)	
P8.	M	38	Básica	Ama de casa	Primaria	Abuso sexual	Pertenece a u grupo originario, habla rarámuri
P9	M	44	Omitió	Comerciante	Primaria	Violencia familiar	Habla chinanteco
P10	M	21	Licenciatura	Estudiante	Secundaria	Desaparición	Dos veces vivió el mismo delito
P11	H	25	Preparatoria	Maquila	Secundaria	Desaparición	
P12	M	42	Secundaria	Ama de casa	Secundaria	Tortura	

Tabla 14. Perfil de las personas (víctimas) entrevistadas
Fuente: elaboración propia.

Es preciso señalar que las entrevistas de las dos personas de pueblos originarios se realizaron con el apoyo de una intérprete perteneciente a un grupo originario del estado de Oaxaca, pero que tiene una relación cercana con las participantes. Este apoyo fue necesario por dos razones: 1) las participantes no dominan el español y la investigadora tampoco habla la lengua rarámuri, y 2) no es fácil tener acceso a estas comunidades y no acceden con facilidad para ser entrevistadas. Contar con el apoyo de esta tercera persona facilitó el contacto con las participantes y que accedieran a ser entrevistadas.

Como ya se mencionó, se utilizó la técnica de bola de nieve (*hidden population*) (Welch, 1975), la cual se refiere de manera más directa a aspectos de la dinámica social que dificultan el acceso y aquí se ubican a las víctimas. Las características de esta población son particulares ya que se encuentran en un estado de vulnerabilidad y no siempre están en las condiciones de participar en una investigación. Su condición de víctima las puede hacer apartarse de su entorno y no es muy fácil tener acceso a ellas. Sus características emocionales,

psicológicas y físicas las ponen en una situación en donde fácilmente pueden ser revictimizadas. El acceso a las personas no es sencillo; una vez que son identificadas, no implica que quieran participar en la investigación, por lo que en primer momento se requiere solicitar su autorización. Se tiene que garantizar su anonimato, su tiempo, su espacio y respetar hasta donde ellas quieren llegar en la profundidad en su relato. Se siguieron dos criterios para la selección de la población participante: el criterio de saturación y bola de nieve.

Entrevista a persona experta

Se tuvo acceso a una investigadora en el tema de atención a víctimas, cuya experiencia y conocimiento en el tema resultaron muy pertinentes para completar los resultados; de esta forma se consiguió obtener una visión muy completa de la atención.

3.2.3 Recolección de la información

Las entrevistas de funcionarios se realizaron en los horarios y lugares (oficinas) de trabajo de las personas participantes. Se siguió un guion de entrevistas previamente diseñado (Anexo 1); las primeras 12 fueron registradas mediante una grabadora de voz y tuvieron una duración de entre 60 minutos y dos horas. De las entrevistas 13 a la 15 el registro fue manual y las entrevistas fueron informales. En el caso de la entrevista 13, es una de las funcionarias que lleva más tiempo trabajando en la institución y ha vivido las transiciones institucionales. Esto ha sido sumamente valioso para la investigación, pues aun cuando se negó a participar formalmente en la investigación, la información que se obtuvo ha resultado valiosa y se ha considerado en los resultados. En lo que respecta a la funcionaria 14, también resultó interesante su aporte, ya que es la persona con menor antigüedad, únicamente llevaba un día de haberse incorporado a la institución. Finalmente, el funcionario 15, es un abogado recién egresado de la licenciatura, que tenía unas semanas trabajando en la Ceave y ya está buscando cambiar de área. Investigaba si existía un puesto vacante en la Fiscalía y cuál era el procedimiento para poder integrarse, específicamente le interesaba trabajar en el ministerio público, argumentado que es “ahí en donde se encuentra lo interesante”.

En el caso de las víctimas, una vez que se contactaron a las participantes se acordó con ellas el lugar, fecha y hora para realizar las entrevistas. Algunas se llevaron a cabo en el domicilio de las participantes y otras en los cubículos de la biblioteca de ICOSA.³¹ Una vez establecido el *rapport* se procedió a realizar las entrevistas de acuerdo con la guía de entrevistas (Anexo 2), las cuales quedaron registradas en una grabadora digital de voz.

Otra acotación importante que hace la literatura es en cuanto a la transcripción de las entrevistas, pues existen diversas opciones, por ejemplo, contratar a personas para transcribir las entrevistas, utilizar software, usar directamente las grabaciones para hacer el análisis o que sea el investigador directamente quien las realice. En esta investigación, todas las transcripciones estuvieron a cargo de la investigadora, esto con la finalidad de proteger la identidad de las participantes. Se optó por una transcripción manual y fiel a los audios registrados. Además, se incluyeron notas (pausas, suspiros, voz baja, lenguaje corporal, etcétera) que no son audibles, pero que es importante registrar. Se completaron las transcripciones con notas de campo, reflexiones y un primer análisis que surgió al momento de estar transcribiendo y escuchando los audios.

Para el caso de las entrevistas realizadas de manera informal, el registro fue manual. Después de haber platicado con las personas (funcionarios) se procedió a registrar en papel la información recabada.

En el caso de la entrevista a una experta, se diseñó una guía de entrevista temática (Anexo 3), la cual tuvo una duración de aproximadamente una hora y se registró en audio. Se hizo la transcripción de la entrevista y los resultados se fueron incorporando en la justificación de esta investigación, en la integración de resultados, discusión y conclusiones. Es importante señalar que no se consideró factible diseñar un sistema de códigos, sino que se procedió a retomar fragmentos de la narrativa de la participante y colocarlos en los diferentes apartados de esta investigación, con la finalidad de fortalecer los hallazgos y argumentos con la experiencia de la entrevistada.

Finalmente, se aplicó la guía de observación-lista de cotejo (Anexo 4), se realizó el registro de forma manual y se tomaron algunas fotografías para que quedara como evidencia (Anexo 11). Se realizaron tomas fotográficas de los espacios en dónde se proporciona la

³¹ Instituto de Ciencias Sociales y Administrativas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua.

atención a víctimas: 1) panorámica de la institución, entrada, avenidas; 2) interiores de oficinas, espacios comunes, sala de atención a menores, pasillos, recepción, sala de espera. Para el análisis de resultados, se optó por un análisis de contenido mediante el apoyo del MAXQDA.

3.2.4 Análisis de datos cualitativos

El proceso que propone Fernández (2006) para el análisis cualitativo se caracteriza por ser claro, sistemático, de fácil aplicación y es manual. Lo primero es obtener la información mediante la aplicación de los instrumentos previamente diseñados. Posteriormente se captura y ordena la información para pasar a su codificación que se realiza identificando temas, construyendo modelos conceptuales y haciendo un subrayado para señalar los códigos. El proceso de codificación implica la creación de códigos, categorías e integración de los resultados para integrar el informe final. Todo sistema de codificación implica un manejo muy certero de los datos.

3.2.5 Análisis de contenido

El análisis de contenido exige claridad en su procedimiento y objetivo para no ser confundido con otras metodologías o, en su defecto, se asuman como iguales. En la tabla 15 se hace una comparación entre los métodos: análisis de contenido, lingüística, análisis documental y análisis de discurso.

Método	Objeto de estudio	Unidad de análisis	Función	Objetivo	Técnicas
Análisis de contenido	Lenguaje	Palabra (individual y actual), mensaje, contenido	Analiza la práctica del lenguaje, el contenido. Análisis categorial (por ejemplo, temático)	Trata de saber qué hay detrás de las palabras. Tratamiento de un mensaje (contenido y expresión de éste) para actualizar indicadores que permitan inferir de una realidad a otra diferente al mensaje	Análisis: Categorial De evaluación De enunciación De expresión De las relaciones Del discurso

Lingüística	Lenguaje	Lengua	Describir reglas de funcionamiento del lenguaje	Estudia la lengua para describir su funcionamiento
Análisis documental	Documento	Contenido	Clasificar-indexar	Presentación condensada de información para el operacionalización y consulta
Análisis del discurso	Proceso de comunicación			“... el uso lingüístico contextualizado, tanto oral y escrito” (Calsamiglia, 1999, en Cáceres, 2008: p. 56)

Tabla 15. *Comparativo de métodos de análisis de contenido*

Fuente: elaboración propia con base en Bardin (2002) y Cáceres (2008).

Con base en los objetivos de la investigación, se determinó el análisis de contenido como el método más idóneo para lograr los propósitos de la investigación. Este método de análisis es recomendado para el estudio de sistemas; entre sus objetivos y utilidad se encuentran: 1) extrapolar tendencias, patrones, pautas o cambios en las referencias a un objeto determinado, 2) predecir el uso de determinadas pautas y 3) extrapolar diferencias en comunicaciones de distinto origen, en comunicaciones de un solo origen, pero en situaciones diferentes, y en comunicaciones dirigidas a audiencias diferentes (García, Ibáñez y Alvira, 1986).

El análisis de contenido, gira en torno a dos direcciones: la rigurosidad de objetividad y la subjetividad, es decir, dirige la mirada a lo oculto, lo no dicho, lo latente y no aparente (Bardin, 2002), sus inicios tienen sustento en la hermenéutica por lo que tiene un sentido interpretativo.

Las ciencias políticas han contribuido de manera importante para el crecimiento del análisis de contenido, sobre todo en Estados Unidos, y es considerado como una “técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación” (Berelson y Lazarsfeld, en Bardin, 2002: p. 13) y que tiene por objetivo interpretarlas. La técnica del análisis de contenido además es cualitativa, representativa, exhaustiva y generalizada (Krippendorff, 1990; Porta y Silva, 2003).

- **Objetiva:** los procedimientos en que se apoya tienen la cualidad de ser reproducibles por otros investigadores, esto permite que los resultados puedan ser verificados.
- **Sistemática:** se apoya en técnicas y pautas de análisis objetivas.
- **Cuantitativa:** mide frecuencias de características, palabras y se pueden obtener datos descriptivos por medio de métodos estadísticos.
- **Cualitativa:** presencia o ausencia de características del contenido.
- **Representativa:** recopila materiales y busca clasificar en categorías el contenido de esos materiales que aparecen en número suficiente para justificar el recuento.
- **Exhaustiva:** agota el texto.
- **Generalizada:** cuenta con una hipótesis que debe comprobar de frente a extraer conclusiones de la investigación.

Ruíz-Olabuénaga (2012) distingue tres enfoques del análisis de textos: 1) cualitativo, 2) tradición semiótica y crítica literaria, y 3) enfoque narrativo, metodología cualitativa. En este último enfoque, el análisis se enfoca al sentido simbólico, el cual puede estar manifiesto o latente. Para llegar a un análisis simbólico es necesaria una lectura analítica para lograr las inferencias, las cuales son parte de un contexto y es en ese contexto donde cobra sentido. El contexto es un marco de referencia, donde Bardin (2002) ubica dos principales corrientes. En la tabla 16 se presenta una comparación entre ellas.

Epistemológico	Modelo instrumental	Modelo representacional
	El punto importante no es lo que el mensaje dice a primera visita, sino lo que él vehicula dados su contexto y sus circunstancias” (Bardin, 2002: p. 15).	Lo importante es lo que revelan los ítems léxicos, no se consideran las circunstancias.
Metodológico	Cuantitativa	Cualitativa
	Frecuencia de características de contenido Se obtienen datos descriptivos con un método estadístico.	Presencia o ausencia de una característica de contenido o de un conjunto de características, en un cierto fragmento de mensaje que se toma en consideración, que se está analizando. Se pueden hacer inferencias específicas y están basadas en la presencia del índice (temas/categorías) y “no en la frecuencia de su pronunciación en

cada comunicación individual”
(Bardin, 2002: p. 88).

1. Análisis de las aserciones estimativas de un mensaje
2. Análisis de contingencia
3. Procedimiento Cloze

Tabla 16. Principales orientaciones del análisis de contenido

Fuente: elaboración propia con base en Bardin (2002).

El análisis de contenido es aplicable desde un enfoque: el cualitativo y cuantitativo. El cualitativo es flexible y está abierto a lo emergente del contenido analizado. El análisis de contenido con enfoque cualitativo necesariamente se enfoca en suposiciones previas sobre la forma de hacer y comprender la ciencia (Briones, 1988).

El análisis de contenido ha logrado tener mayores alcances, ya no sólo es descriptivo, sino que ha alcanzado la categoría de predictivo o por lo menos a eso aspira (Bardin, 2002). Existen diferentes tipos de análisis de contenido, así como diversas clasificaciones; en la tabla 17 se presentan algunas posturas.

Bardin (2002)	García, Ibáñez y Alvira (1986)
1. Análisis de significados (análisis temático)	1. Análisis de contenido semántico
2. Análisis de significantes (axiológico)	a. Análisis de designación
• Análisis axiológico	b. Análisis de atribución
• Análisis de los procedimientos	c. Análisis de afirmación
3. Análisis categorial es de tipo temático	d. Análisis de contenido pragmático
4. Análisis de contenido tipo clasificadorio	2. Análisis del vehículo del signo
5. Análisis transversal	
6. Frecuencial y cualitativo	

Tabla 17. Tipos de análisis de contenido que plantean los autores

Fuente: elaboración propia con base en Bardin (2002) y García *et al.* (1986).

El tratamiento de los resultados puede ser por inferencia e interpretación, conlleva el cruce de variables entre categorías o dimensiones y de tipo frecuencial. Sin duda el desarrollo del análisis de contenido ha acumulado gran afluencia de los esfuerzos que han estado encaminados a posicionarlo como un “método científico capaz de ofrecer inferencias [...] y se ha procurado establecer criterios adecuados de validez” (Krippendorff, 1990: p. 27), esto implica que las inferencias tienen que ser reproducibles y válidas.

3.2.6 Procedimiento para el análisis de contenido

Los procedimientos que la literatura propone para realizar un análisis de contenido son diversos, pero son pocas las discrepancias. Para esta investigación se revisan las propuestas de Porta y Silva (2003), Ortega y Galhardi (2013) y Cáceres (2008). En las figuras 12 y 13 se visualizan cada una de ellas.



Figura 12a. *Proceso para el análisis de contenido*

Fuente: elaboración propia con base Porta y Silva, 2003.

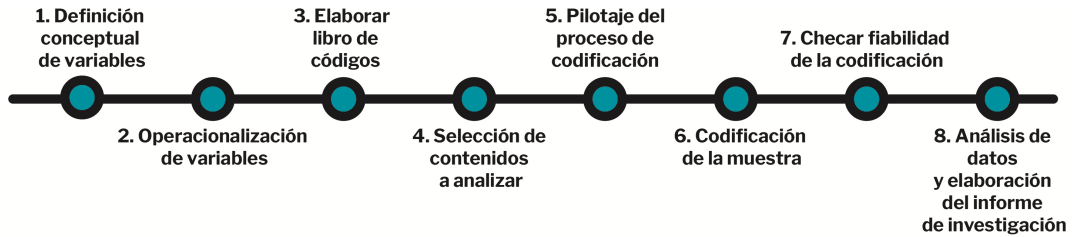


Figura 12b. *Pasos para el análisis de contenido*

Fuente: elaboración propia con base en Igartua (en Ortega y Galhardi, 2013: p. 224).

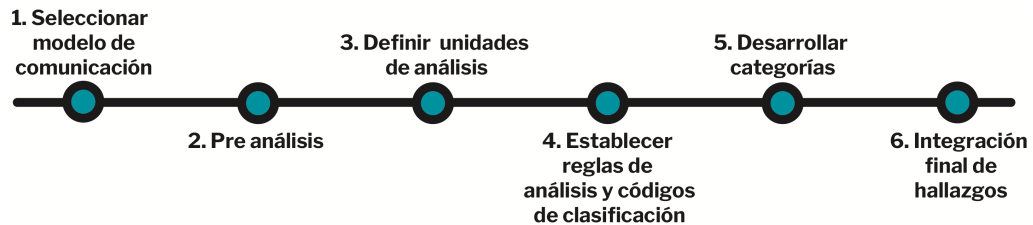


Figura 13. *Pasos para el análisis de contenido*

Fuente: elaboración propia a partir de Cáceres (2008).

Las tres posturas destacan la sistematicidad y rigurosidad del análisis de contenido, además de que se hace una diferenciación entre hacer un análisis de contenido de tipo cualitativo y uno cuantitativo. Sin duda, los procedimientos conllevan a una rigurosidad científica con miras a la validez y confiabilidad de sus resultados. Porta y Silva (2003)

proponen algunos criterios para generar la codificación, entre ellos se encuentran el definir los objetivos y el universo que se pretende estudiar, elegir los documentos de análisis, claridad en la finalidad de la investigación, exploración y lectura constante del material para generar un sistema de categorización que incluya codificación sustentada en un análisis exhaustivo de los datos. Es evidente que uno de los aspectos clave del análisis de contenido es el sistema de codificación.

3.2.7 Sistema de codificación y sus criterios

Dentro del análisis de contenido un aspecto clave es la constante revisión de los datos y poner toda la atención en la codificación. Ryan y Bernad señalan que “la codificación es el corazón y el alma del análisis de textos” (en Fernández, 2006: p. 274). Se define la codificación como “un proceso en el que los datos brutos son transformados sistemáticamente y agregados a unidades que permiten una descripción precisa de las características pertinentes del contenido” (Holsti, en Bardin, 2002: p. 78).

Por lo tanto, la categorización es la forma en que se clasifican los elementos que integran un conjunto diferenciado, después de haber sido agrupados por género con base en alguna analogía hecha previamente, cuyos criterios para su agrupación fueron definidos con antelación (Bardin, 2002). Los criterios que propone este autor para fundamentar que una categorización es una buena categoría son:

1. Exclusión mutua, un elemento no puede entrar en dos categorías.
2. Homogeneidad, deben corresponder a una misma dimensión de análisis.
3. Pertinencia, congruente con el texto.
4. Exhaustivas, se agota la codificación de todo el documento.
5. Objetividad y fidelidad, las codificaciones deben llegar al mismo resultado.
6. Productividad, proporciona resultados ricos en términos de los índices de inferencia, hipótesis nuevas, datos fiables.

En lo que respecta al procedimiento para la codificación, Gibbs (2012) propone en un primer momento la importancia de seleccionar la herramienta más adecuada para el análisis de datos y una vez que se ha tomado esta decisión se deben seguir los siguientes pasos y tomar decisiones metodológicas (Núñez, 2006; Mallimaci y Giménez, 2006; Gibbs, 2012).

1. Preparar los datos: consiste en decidir si lo mejor es transcribir la información de forma completa, parcial, textual, exhaustiva. Se evalúa la pertinencia de que sea el propio investigador quien realice las transcripciones o puede hacerlo alguien más. Esta etapa también implica que se decida si es mejor imprimir los datos, manejarlos de forma electrónica o manejarlo en tarjetas. Lo importante de esta etapa es que las decisiones que el investigador tome deben evaluar tanto las ventajas como desventajas de decir una cosa o la otra. Debe tener presente que los datos se van a utilizar durante toda la investigación.
2. Categorizar y codificar, sacar códigos de la información recolectada para organizar y analizar la información. Tales códigos deben tener una coherencia con el marco teórico y pueden ser de tipo descriptivo o analítico (Gibbs, 2012); sin embargo, es importante ir purificando los códigos. En tanto, se establece que la codificación es un “proceso sistemático y riguroso de análisis y conceptualización por medio del cual se aplican procedimientos y estrategias que culminan con el surgimiento de una categoría central cuya caracterización va a ser expresada en una teoría emergente” (Monge, 2015). Durante el proceso de codificación se lleva a cabo una comparación constante entre código con código, categoría con categoría, incluso con memorandos, y de los significados que se vean reflejados en los documentos analizados, ya sean entrevistas, documentos normativos u otros. El proceso de codificación consiste en la observación de los datos, fragmentación, normalización, análisis, codificación, categorización (Monge, 2015). Entre las propuestas de codificación que plantea la literatura (Monge, 2015; Smit, 2002) se encuentran:
 - a) Codificación abierta, se analizan los datos tal como se recolectaron.
 - b) Codificación sustantiva, se obtiene a partir de los fragmentos de los datos recopilados, ya sea en vivo, es decir son producto de los datos recopilados.
 - c) Codificación teórica, los códigos parten de la teoría, del marco conceptual.

- d) Técnicas y análisis de los datos, se hace con relación a las categorías establecidas y a las variables de estudio. Se recomienda hacer análisis comparativo para abordar los datos a una mayor profundidad.
- e) Redacción del informe, en este documento se integra toda la información recolectada, el análisis de datos, información que el investigador considere pertinente de los diarios y notas de campo, así como de memorandos. La redacción del informe tiene que ser rico y reflejar profundidad en el análisis; sin ser tedioso ni aburrido, tendría que reflejar la voz del participante.

Tomando como referencia lo anterior, es idóneo adoptar una metodología de corte cualitativo y de carácter deductivo para realizar un análisis de contenido del diseño normativo en materia de atención a víctimas, así como de las entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios y de las entrevistas a las propias víctimas.

En la figura 14 se resume el procedimiento que se siguió para la realización de la aproximación cualitativa, la cual constó de 4 fases: 1) selección de la muestra, 2) recolectar, transcribir y ordenar la información, 3) codificación mediante el análisis de contenido asistido por computadora, apoyándose en el MAXQDA y 4) integración del informe. Este procedimiento se diseñó tomando en cuenta las propuestas de Porta y Silva (2003), Cáceres (2008) y Ortega y Galhardi (2013).

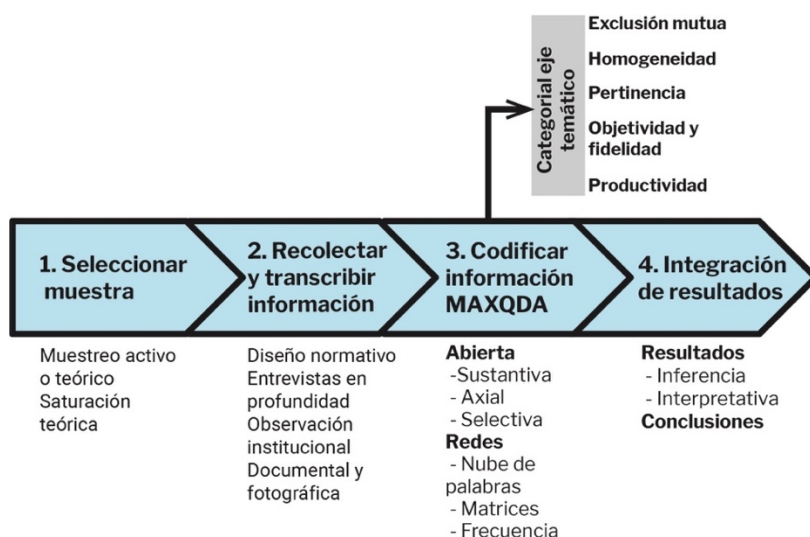


Figura 14. Proceso para el análisis de contenido para esta investigación

Fuente: elaboración propia con base en Bardin (2002), Porta y Silva (2003), Cáceres (2008) y Ortega y Galhardi (2013).

Nota: éste es el proceso de análisis que se siguió en la presente investigación

Además, se tiene presente que “En el análisis de contenido no existen plantillas ya confeccionadas y listas para ser usadas, simplemente se cuenta con algunos patrones base” (Bardin, 2002: p. 23). Esto significa que “el sistema de codificación se construye mediante elementos deductivos, con fundamento en las teorías, preguntas y experiencias previas de los investigadores” (Kuckartz, 2011: p. 36). Éste el esquema que se siguió para la codificación en este trabajo.

El uso del software MAXQDA, una herramienta para el análisis de contenido

El MAXQDA es una herramienta de apoyo y soporte para la aproximación cualitativa de esta investigación y brinda la posibilidad de hacer un análisis mixto, permite el manejo “fácil” de cantidades grandes de información, es viable para el diseño de un sistema de codificación compuesto por códigos, subcódigos y categorías de los 60 documentos trabajados. Se generaron tres sistemas de codificación. Uno para el diseño normativo, otro de las entrevistas a funcionarios y el tercero de las entrevistas a víctimas (Anexos 5, 6 y 7). Para el diseño de este sistema de codificación se siguió el procedimiento propuesto por Gibbs (2012) y Monge (2015).

3.3 Aproximación cuantitativa

El enfoque cuantitativo en la investigación social ha sido ampliamente aceptado y validado por la comunidad científica. Este enfoque, al igual que el cualitativo, implica un procedimiento riguroso y sistematizado, además de que las propias características de este enfoque le han valido mayor objetividad. Entre los aspectos que caracterizan la aproximación cuantitativa están la generalización, la descripción, la objetividad, el uso de métodos estadísticos y la generación de leyes, entre otras. Para fines de esta investigación no se persigue la generalización, ni la generación de leyes o teorías, lo que se pretende es abordar el objeto de estudio desde un nivel descriptivo. A un nivel descriptivo, se recoge información conjunta sobre las variables de trabajo y en el análisis se deja fuera la implicación de las variables (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014).

La aproximación cuantitativa de la investigación tiene un enfoque meramente descriptivo para estudiar percepciones, conocimientos, sentimientos y actitudes de las

personas con respecto a la atención que reciben las víctimas del delito por parte de la Ceave. En la figura 15 se muestra el procedimiento que fundamenta para este enfoque.

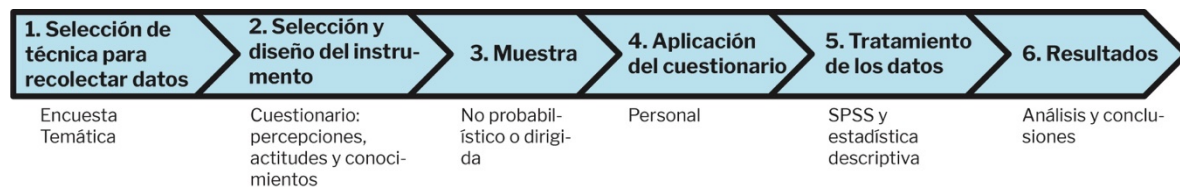


Figura 15. Procedimiento de investigación de la aproximación cuantitativa
Fuente: elaboración propia.

La encuesta como técnica para la recolección de datos

La técnica de investigación más idónea es la encuesta, con la cual se recolectó información más amplia y general en menor tiempo (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005); por sus características la definimos como una encuesta de tipo temática, de acuerdo con la clasificación de López-Roldan y Fachelli (2015).

Esta técnica tiene como finalidad recoger información de forma sistemática que responda a las variables en cuestión mediante el diseño de un cuestionario. Es recomendable que la encuesta sea aplicada de igual forma a todas las personas participantes en el mismo orden y bajo circunstancias similares.

El diseño del cuestionario, instrumento para la recolección de información

El cuestionario es un documento o formulario que recoge información y está compuesto por un conjunto de preguntas organizadas que reflejan “los indicadores de las variables implicadas en el objetivo de la encuesta” (Padilla, González y Pérez, 1998). Contiene preguntas sistematizadas, ordenadas y tiene un sistema de registro sencillo y claro (López-Roldán y Fachelli, 2015). El diseño de las preguntas obligadamente está encaminado a cubrir las dimensiones e indicadores de las variables de estudio de la investigación y, por su puesto, hay una correspondencia con la operacionalización de las variables.

Para esta investigación se diseñó el cuestionario tomando las recomendaciones de la literatura antes revisada. El instrumento contiene 23 preguntas con respuestas: cerrada (dicotómicas, nominales y de elección o respuestas múltiples), contiene preguntas de opinión, conocimientos y sentimientos, además de preguntas filtro y control. En cuanto al formato del

cuestionario, se retomaron las recomendaciones de Hernández-Sampieri *et al.* (2014): introducción, instrucciones, las preguntas organizadas,³² lenguaje claro y una despedida (Anexo 8). El cuestionario está plenamente codificado, esto para facilitar su posterior tratamiento en el SPSS.

Tipo de muestreo y selección de la muestra

Desde el enfoque cuantitativo la selección de la muestra puede ser de dos clases:

1. Probabilístico: se determina el tamaño de la muestra mediante procedimientos específicos y hay diferentes tipos de muestreo: aleatorio simple, aleatorio múltiple, estratificado y por racimos.
2. No probabilístico: la selección de los participantes depende de las necesidades de la investigación. “El procedimiento no es mecánico ni se basa en fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de un investigador” (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014: p. 189). Trabajar bajo esta forma de seleccionar la muestra implica que la investigadora valore la pertinencia de la participación de las personas, tomando como referencia sus criterios de selección, accesibilidad a la población de estudio e incluso con base en la seguridad e integridad de quienes realizan la investigación.

Para esta investigación se eligió un método no probabilístico también llamado “dirigido discrecional” (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014), es decir, la muestra seleccionada responde a criterios de la investigadora. Los criterios para la selección fueron: mayores de 18 años; mujeres y hombres; de cualquier religión, etnia, posición económica, y que vivieran en Ciudad Juárez. Se eligió este método muestral, pues no se pretende que los casos sean estadísticamente representativos de la población (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014) tampoco se busca la generalización de los hallazgos.

La muestra está conformada por 100 casos. Las edades de los participantes oscilan entre los 18 y 60 años. Participaron 42 hombres y 58 mujeres, de diferentes zonas geográficas de la ciudad, su nivel de estudios es variable: primaria, secundaria, carreta técnica,

³² Se inició con preguntas generales y sencillas que no implicaran cuestiones polémicas, y se continuó con preguntas que requerían de opinión personales, sin invadir la privacidad de las personas.

licenciatura y maestría. Los participantes tienen diversas ocupaciones: obreros, campesinos, chofer de Uber, docentes de licenciatura, jubilados, amas de casa, comerciantes.

Para la aplicación del cuestionario se decidió una administración personal, cara a cara, de esta forma se obtiene un alto grado de respuesta y la información es más rica. Se favorece un intercambio dialógico que da la posibilidad de resolver dudas, aclarar información y retomar comentarios y se tiene disponibilidad inmediata de la información (López-Roldan y Fachelli, 2015). Cabe mencionar que algunos participantes solicitaron responder de propia mano el cuestionario y así se hizo. Los cuestionarios se aplicaron en diferentes espacios públicos de la ciudad: centro histórico, plazas comerciales, universidad, centro médico en diferentes horarios del día (entre las 9:00 am y 6:00 pm).

Análisis estadístico

Para el tratamiento de los datos cuantitativos se hizo un análisis estadístico de tipo descriptivo, principalmente se obtuvieron frecuencias y medidas de tendencia central.

En resumen, en este capítulo se expuso la metodología, procedimiento y técnicas de recolección de datos y análisis de contenido. Se concluye que para el logro de los objetivos de la investigación es pertinente recurrir a un enfoque cualitativo-cuantitativo utilizando entrevistas en profundidad, cuestionario, guía de observación, análisis de documentos normativos, guía de observación, entrevista a experta y encuesta.

Este diseño de investigación se adopta porque la combinación de enfoques y técnicas permite una comprensión del objeto de estudio más completa. El proceso de investigación del enfoque cualitativo y análisis de contenido que se sigue en la investigación se deriva de la propuesta de Bardin (2002), Porta y Silva (2003), Cáceres (2008) y Ortega y Galhardi (2013) (ver figura 14) y para la parte cualitativa el procedimiento se visualiza en la figura 15.

Resultados y análisis

En esta sección se presentan los resultados, su análisis y discusión. La sección está compuesta por cinco partes: 1) se presenta el análisis de resultados cualitativos que incluye los resultados del análisis de contenido del diseño normativo, entrevistas a funcionarios y víctimas, y guía de observación, 2) análisis de resultados cuantitativos, que incluye los cuestionarios aplicados, 3) se presenta el análisis general de los resultados, en donde se hace la integración de las aproximaciones cualitativa y cuantitativa y 4) se presenta la discusión general y 5) por último se presentan las conclusiones.

Aproximación cualitativa

En este apartado se hace alusión a los resultados y análisis del enfoque cualitativo que incluye el análisis de contenido de: 1. Marco normativo en materia de victimización, 2. Entrevistas a los funcionarios de la Ceave, 3. Entrevistas a las personas que vivieron un hecho delictivo (víctimas) que acudieron a la Ceave y 4. Guía de observación institucional, lista de cotejo.

En las siguientes secciones se desglosan los resultados, su interpretación y análisis. La forma en que se presentan los hallazgos corresponde a la operacionalización de las variables de estudio y al sistema de codificación diseñado para responder a la pregunta de investigación.

1. Marco normativo en materia de victimización

El sistema de leyes y reglamentos en atención a víctimas implica identificar en primer lugar: su existencia, contenido y alcances, entre otros aspectos, y, en segundo lugar, que haya una congruencia entre ellos para ser operados. Es precisamente por esto que el análisis de contenido se inicia con la búsqueda de semejanzas entre leyes estatales y nacionales.

I. Congruencia entre el sistema normativo

Para el primer análisis de contenido de los documentos normativos se optó por una matriz de similitud con el objetivo de identificar las semejanzas entre los documentos, en términos de

frecuencia de los códigos diseñados.³³ Los resultados son un referente general de la forma en que están interrelacionadas las leyes, reglamentos y las constituciones. Los resultados de la matriz de similitud de los cinco documentos analizados, se refleja en la tabla 18.

Nombre del documento	Reg_LGV	Ley de Víctimas del estado de Chihuahua	Ley General de Víctimas	Consitución de Chihuahua	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Reglamento de la Ley General de Víctimas (Rg_LGV)	1	0.86	1	0.71	0.71
Ley de Víctimas del estado de Chihuahua	0.86	1	0.86	0.86	0.86
Ley General de Víctimas	1	0.86	1	0.71	0.71
Consitución de Chihuahua	0.71	0.86	0.71	1	1
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	0.71	0.86	0.71	1	1

Tabla 18. Matriz comparativa que muestra la similitud entre la normatividad

Fuente: elaboración propia derivado del análisis de documentos con el MAXQDA.

Se puede observar que hay un alto grado de similitud³⁴ entre la Constitución Mexicana, la Constitución del Estado de Chihuahua, la Ley General de Víctimas (LGV), la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua (LVECH) y el reglamento de la Ley General de Víctimas (el porcentaje oscila entre 86 y 71%). Esta similitud implica que la normatividad cuenta con criterios muy similares para proporcionar atención a víctimas y habla de una homologación de la ley, en cuanto a la codificación diseñada.

En la tabla 19 se compara el grado de similitud de la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua y Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de los delitos y del Abuso de Poder y los resultados reflejan un alto

³³ La matriz de similitud es una herramienta de análisis del MAXQDA. Los cálculos se hacen con base en una tabla de cuatro campos que se genera para cada combinación de documentos emparejados. Para una descripción más detallada sobre la forma en cómo el software calcula el porcentaje de similitud se recomienda revisar MAXQDA (septiembre 2018). *Interactive Similarity Analysis for Documents*, capítulo 18 “Mixed Methods”, en *MAXQDA The Art of Data Analysis*.

³⁴ La similitud puede ir de 0= no hay similitud a 1= son muy similares.

grado de similitud en lo que respecta a: los servicios de psicología, medicina, trabajo social y jurídico que deben recibir las víctimas, y en cuanto a que la atención debe ser integral, especializada, multidisciplinar y psicosocial. Además de ser inmediata, debe haber una reparación del daño encaminada a la reinserción y/o reincorporación de la víctima a la sociedad. En algunos documentos se menciona una atención victimológica y promover el empoderamiento como parte de la reparación del daño, sin embargo, estos dos aspectos no son una constante en los tres documentos analizados.

Nombre del documento	Ley de víctimas del estado de Chihuahua	Declaración sobre los principios fundamentales	Ley General de Víctimas
Ley de víctimas del estado de Chihuahua	1	0.89	0.89
Declaración sobre los principios fundamentales	0.89	1	0.78
Ley General de Víctimas	0.89	0.78	1

Tabla 19. Comparativo entre normatividad

Fuente: elaboración propia derivada del análisis de documentos con el MAXQDA.

II. Cobertura y acceso a la atención

En este rubro, se exponen los resultados del análisis de contenido, producto de los códigos establecidos en la categoría “cobertura y acceso a la atención”, que corresponden a:

a) Tipos de víctima: en la figura 16 se observa que el marco normativo establece que deben ser atendidas las víctimas: de derechos humanos, colaterales, directas, indirectas, ofendidos, potenciales, secundarias, derechos humanos e incluso menciona a los grupos vulnerables como migrantes, discapacitados, niñez, etcétera. La cobertura de la atención que establece el marco jurídico es extensa y tiene mucha congruencia con la tipología victimal que establece Neuman (2001).



Figura 16. Tipos de víctimas

Fuente: elaboración propia derivado del análisis del maro normativo con el MAXQDA.

Nota: esta nube de palabras muestra los tipos de víctimas que tienen derecho a recibir atención, según lo establece la normatividad vigente.

b) Hecho victimizante: en la tabla 20, el segmento codificado referente al tipo de delito o hecho que vivió la persona para ser considerada víctima deja ver que el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar atención a todas las víctimas del delito y de derechos humanos. Es importante recalcar que cuando se hace mención de que la atención está dirigida a atender a personas que hayan sido objeto de cualquier delito incluye tanto los del fuero común como delitos de alto impacto. Si se considera que en México la tipificación de delitos que establece el Código Penal es sobradamente amplia, la cobertura de la atención a víctimas que debe abarcar la Ceave³⁵ es total. Lo anterior implica que las personas que tienen derecho a la atención son: las víctimas directas, indirectas, colaterales y víctimas que pertenezcan a los grupos vulnerables. En México, los grupos vulnerables incluyen niños, niñas, mujeres, adultos mayores, discapacitados, personas en situación de pobreza e indígenas, sólo por mencionar algunos. En el siguiente segmento codificado (tabla 20) se ilustra la amplia cobertura que debe tener la Ceave como la principal institución que proporcionar atención a víctimas.

MAXQDA
<p>Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos</p> <p>Código: ● Cobertura Peso: 0</p> <p>Ley General de Víctimas Posición: 3: 3480 – 3: 3877</p>

Tabla 20. Segmento codificado del marco normativo sobre la cobertura

Fuente: elaboración propia, resultado del análisis de documento con MAXQDA.

c) Revictimización: se refiere a violencia, malos tratos y servicios inadecuados que reciben las personas que han vivido un delito, por parte de los funcionarios. Se encontró que la normatividad reconoce la revictimización y victimización secundaria, también la llaman

³⁵ Hay que considerar que existen fiscalías especializadas por ejemplo para atender la violencia de género y la trata de personas.

omisión victimizadora, actividades omisas o negligentes; esto con base en los segmentos codificados tanto de la LGV como de la LEV.

d) Infraestructura: respecto a este código (ver tabla 21), en los documentos normativos no se hace referencia al diseño de las instalaciones, pero destaca que la atención debe ser accesible a todas las personas y se dará facilidad a aquellas instituciones que se encuentren en zonas de difícil acceso y establece que la atención es gratuita. Se proporciona ayuda, apoyo, asistencia de tipo psicológico, médico, jurídico, trabajo social y todo lo que la víctima requiera. Respecto al presupuesto, se establece que recibirá fondos federales.

1. Cobertura y acceso a la atención	5
1.1 Infraestructura	0
1.1.1 Instalaciones	1
1.1.2 Accesibilidad	0
1.1.3 Atención en zonas marginadas	4

Tabla 21. Frecuencia de códigos en documentos analizados³⁶

Fuente: elaboración propia derivado del análisis de documentos con el MAXQDA.

e) Recursos humanos: en la tabla 22 se presenta un resumen de los segmentos codificados en relación con la forma en cómo se ha seleccionado el personal. La ley sólo establece un perfil general de especialistas en derecho, no menciona otras especialidades como psicología, trabajo social y/o medicina. En general, plantea que el personal debe estar capacitado, tener aptitudes, y se emplearán mecanismos de selección encaminados a demostrar lo anterior. En cuanto a la selección de la persona titular de la Ceave, establece que será por designación del titular de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua. Nuevamente, aquí se identifica una contradicción, si la ley establece que la Ceave es autónoma, al momento que la titular es designada por el titular de la Fiscalía del Estado, y no con base en un sistema de carrera o a través de convocatoria, está limitando la independencia de la institución.

³⁶ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Víctimas, Ley de Víctimas y Constitución para el Estado de Chihuahua.

Código	Segmentos codificados
Cobertura y acceso. Recursos humanos: selección de personal, formación, especialización a de la atención, profesionalización y capacitación.	<p>La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Constitución Mexicana: 136: 1482 – 136: 1607 (0)</p>
	<p>Artículo 171. Para ingresar y permanecer como Asesor Jurídico...: I. [...] mexicano o extranjero con calidad migratoria de inmigrado en ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. [...] licenciado en derecho, con cédula profesional [...]; III. Aprobar los exámenes de ingreso y oposición correspondientes, y IV. No haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año. Ley General de Víctimas: 75: 2207 – 75: 2658 (0)</p>
	<p>[...] un programa continuado de capacitación y formación para servidores públicos que atienden víctimas [...]: Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua: 27: 2541 – 27: 2722 (0)</p>
	<p>La formación en derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral. Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua: 27: 2729 – 27: 2819 (0)</p>
	<p>Enfoque diferencial para mujeres, niños, niñas, jóvenes, comunidades o pueblos originarios y otros grupos vulnerables. III. Procedimientos administrativos y judiciales. IV. Normatividad internacional, nacional y estatal relacionada. V. Rutas y procedimientos de atención a víctimas. Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua: 28: 246 – 28: 534 (0)</p>
	<p>La Fiscalía General del Estado proponer convenios de colaboración con universidades [...] y otras instituciones educativas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con el objeto de brindar formación académica integral y de excelencia a los servidores públicos de sus respectivas dependencias. Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua: 28: 2059 – 28: 2400 (0)</p>
<p>Incluir dentro de sus programas contenidos temáticos [...] disposiciones específicas de derechos humanos contenidos en la Constitución y tratados internacionales, protocolos [...] Ley General de Víctimas: 71: 3027 – 71: 3392 (0)</p>	
<p>Se dispondrá de personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con un enfoque transversal de género Ley General de Víctimas: 22: 175 – 22: 390 (0)</p>	

Tabla 22. Segmentos codificados del análisis normativo para la contratación y designación de personal de la Ceave

Fuente: elaboración propia derivado del análisis de documentos con el MAXQDA.

Siguiendo con la tabla 22, en cuanto a la capacitación, formación, profesionalización y especialización, se advierte que institucionalmente se contará con un programa continuo de capacitación en temas de derechos de las víctimas, género, trato diferenciado, reparación integral, normatividad nacional, local e internacional. Asimismo, se señala que se “dispondrá con personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con un enfoque transversal de género”, esto es de particular relevancia, ya que al entrevistar a funcionarias y funcionarios de la Ceave no han llegado a esta especialización, pues se encuentran en formación. Nuevamente se le dan atribuciones al Fiscalía General del Estado, quien es la instancia encargada de evaluar la pertinencia de programas en materia de víctimas para policías estatales. Esto se contrapone a las funciones de la Ceave, siendo que ésta es la máxima institución en atención a víctimas y es ella quien debería tener los recursos, la información, la experiencia y a los expertos en el tema.

f) Autonomía e independencia: la atención a víctimas es la tarea primordial de la Ceave. A ésta se le ha otorgado autonomía para el ejercicio de presupuesto y en gestión, pero sigue siendo regida por la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, lo que le representa dificultades al momento de poner en práctica la ley. Además de que la Ceave no cuenta con instalaciones propias, lo cual es otro de los inconvenientes a los que se enfrenta.

III. Derechos y acceso a la justicia

a) En este apartado se exponen los resultados obtenidos al codificar la normatividad en función de los aspectos axiológicos en la atención a víctimas. Se hace un comparativo entre lo que establece 1) en lo local, la Constitución del Estado de Chihuahua y la LV; 2) en lo nacional, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y el modelo de atención de la CEAV, y 3) en lo internacional. En la figura 17 se observa que comparten tres valores: respeto, dignidad, igualdad; únicamente a nivel nacional se hace presente la no discriminación, mientras en el ámbito internacional y local quedan ausentes en todos los ámbitos la no revictimización.

1. Local: Constitución del Estado y LV.

2. Nacional: Constitución Mexicana, LGV y Modelo de atención

3. Internacional: 10 documentos³⁷



Figura 17. Comparativo de los valores que imperan en el marco normativo

Fuente: elaboración propia derivado del análisis de documentos con el MAXQDA.

Estos principios son coherentes con los derechos de las víctimas, los cuales están en función de la reparación del daño y sus diferentes modalidades: rehabilitación, garantía de no repetición, restitución e indemnización.

Los documentos normativos garantizan un cúmulo de derechos victimales. En la siguiente matriz (figura 18) se analizan los derechos que establece la normatividad. Las columnas representan: 1) Código Nacional de Procedimientos Penales, 2) Código Penal Federal, 3) Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua, 4) Ley General de Víctimas, 5) Constitución de Chihuahua y 6) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En esta matriz se observa que el acceso a la justicia es un derecho presente en los seis documentos normativos. Solamente se contempla la garantía de no repetición en la Ley General de Víctimas. Es en la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua y la Constitución en donde contemplan de forma más frecuente los derechos de las víctimas. El acceso a la justicia es un derecho que se manifiesta de forma constante en la normatividad; únicamente en el código Penal Federal no se encontró registro. Se puede deducir que a nivel internacional la Declaración Universal de los Derechos Humanos corresponde totalmente a estos derechos, recordemos que la Constitución Mexicana, por mandato, incluyó estos

³⁷ Los diez documentos analizados son: 1. Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, 2. Convención Interamericana sobre desaparición forzada de persona, 3. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), 4. Convención sobre los Derechos del Niño, 5. Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 6. Pacto de San José, Costa Rica, 7. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), 8. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 9. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder, y 10. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

derechos y en este mismo tenor se encuentra el caso de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y de Abuso de Poder.

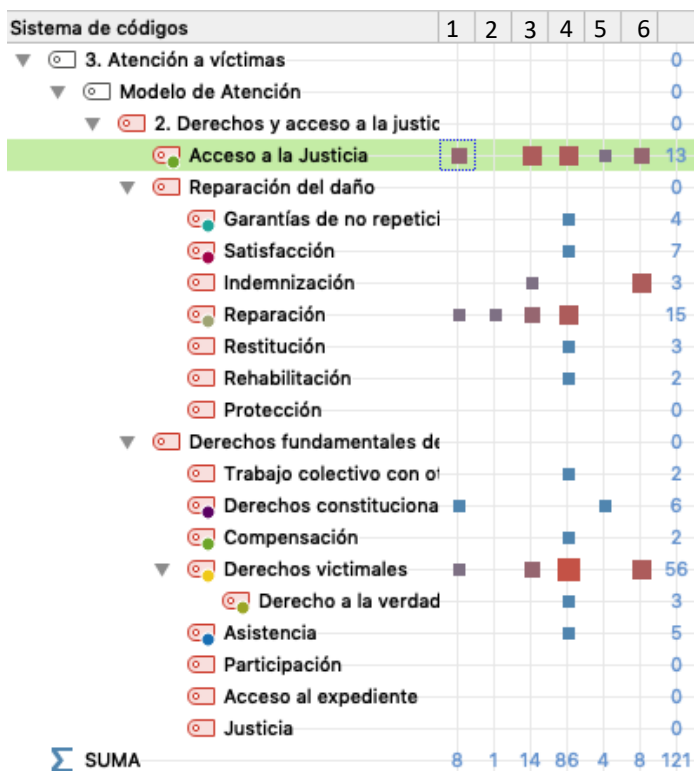


Figura 18. Matriz de codificación de los derechos victimales

Fuente: elaboración propia derivado del análisis de documentos con el MAXQDA.

Mientras la ley garantiza la reparación del daño, por su parte la Ceave en su visión institucional menciona que se procurará la reparación del daño, es decir no hay una garantía para que lo logren, sólo se comprometen a hacer lo que esté dentro de sus posibilidades. Textualmente se lee que la visión de la Ceave es: “Brindar atención psicológica, asesoría jurídica y de asistencia social a las víctimas y ofendidos del delito de manera integral, procurando la reparación del daño en todos sus aspectos, basados en los derechos humanos”.

Contradicciones y ausencias

En los documentos normativos analizados se identifican contradicciones y ausencias con respecto al Modelo de atención que estipula lo que se debe implementar y que está sustentado teóricamente en la victimología. Por un lado, la ley habla del acceso a la justicia, esto implica el cumplimiento de los derechos victimales encaminados a la reparación del daño: garantías

de no repetición, satisfacción, indemnización-compensación, restitución, rehabilitación y protección, además del acceso a la verdad y otros que señala la LGV y la Ley de Víctimas del Estado.

Mientras tanto en el Modelo de atención predominan el derecho de protección y asistencia, características asociadas a un modelo asistencialista y no empoderador (figura 19).



Figura 19. *Enfoque de la atención*

Fuente: elaboración propia derivado del análisis de documentos con el MAXQDA.

Nota: esta nube de palabras muestra hacia dónde se está enfocando el modelo de atención a víctimas.

La asistencia es conceptualizada como ayuda y en ocasiones en el modelo aparecen juntos los términos *ayuda* o *asistencia* (MIAV: p. 31) como sinónimos. Se entiende que tanto la asistencia como la protección son la vía para que las víctimas accedan a la justicia, pero los términos utilizados contradicen que se trate de un modelo empoderador e incluso no hay una correspondencia entre los documentos.

Otra de las contradicciones se ubica en la utilización del término *revictimización*. En la tabla 23 se muestra un comparativo de la presencia y connotación que se le atribuye a la revictimización, victimización secundaria y no criminalización en la LGV, Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua y en el MIAV. Además, sirve como ejemplo de las contradicciones y ausencias en la normatividad.

Concepto	LGV	Ley de Víctimas del Estado de Chihuahua	MIAV
Revictimización	No se hace alusión al término.		“[...] patrón en el que la víctima [...] tiene una tendencia significativamente mayor de ser víctima nuevamente. Se entiende como la experiencia que victimiza a una persona en dos o más momentos de su vida” (MIAVI, 2015: p. 33).
Victimización secundaria	“[...] El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos” (LGV: p. 5).	No se hace alusión al término.	“[...] acción u omisión institucional que genera un maltrato físico y/o psicológico a las víctimas y/o testigos en el proceso de acceso a la justicia. [...] pueden experimentar la victimización secundaria por parte del personal del sistema de justicia, lo que se manifiesta en acciones como culpar a la víctima, utilizar lenguaje inapropiado por parte del personal con quien tiene contacto, destinar espacios inadecuados para la recepción de denuncias, formulación de preguntas repetitivas y excesivas por distintos servidores públicos sobre los mismos hechos del delito, entre otras” (MIAVI, 2015: p. 34).
No criminalización	“Las autoridades no deberán [...] tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie” (LGV: p. 5).		Principio en que se basa la incorporación de los derechos humanos, pero no se da una definición.

Tabla 23. *Uso y connotación de los términos que se le da a la revictimización*

Fuente: elaboración propia, resultado del análisis de contenido del diseño normativo utilizando el MAXQDA.

IV. Atención a las víctimas

En esta categoría se incluye lo referente al modelo de atención y sus características, la ruta de atención, coordinación interinstitucional, alcances de la atención y conceptualización de víctima.

a) Modelo de atención y sus características: la normatividad es puntual respecto al Modelo de atención y establece que debe ser psicosocial e integral,³⁸ con Perspectiva de Género (PEG) y Derechos Humanos (DH), además de especializado y multidisciplinar. Al hacer un análisis de la frecuencia de palabras de las características que la literatura plantea lo que debe ser el Modelo de atención. En la figura 20 se evidencia, por un lado, la ausencia del enfoque victimológico y, por otro, la poca aseveración que se hace a una atención con Perspectiva de Género. Por el contrario, se enfatiza en los derechos humanos.



Figura 20. *Enfoque del modelo de atención*

Fuente: elaboración propia derivado del análisis de documentos con el MAXQDA.

Nota: nube de palabras sobre el enfoque del modelo de atención, de acuerdo con la normatividad analizada.

En la tabla 24 se presentan las frecuencias de los códigos retomados para el análisis del modelo de atención en los 35 documentos.³⁹

³⁸ En apartados previos ya se hizo una aclaración de por qué hacer una distinción de la atención psicosocial e integral.

³⁹ Este es el orden en que aparecen los documentos analizados en donde: **1.** Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, **2.** Convención Interamericana sobre desaparición forzada de persona, **3.** Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), **4.** Convención Interamericana contra la corrupción, **5.** Convención sobre los Derechos del Niño, **6.** Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **7.** Pacto de San José, Costa Rica, **8.** Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), **9.** Carta de la Organización de los Estados Americanos, **10.** Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, **11.** Ley para la inclusión y desarrollo de las personas con discapacidad para el Estado de Chihuahua, **12.** Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad, **13.** Ley de los Derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Chihuahua, **14.** Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, **15.** Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua,

Existe poca claridad para diferenciar entre una atención psicosocial, integral, victimológica, con perspectiva de género y derechos humanos. De igual forma se observan discrepancias en la normatividad. Son muchos los adjetivos que se utilizan en los documentos normativos para denotar las características de la atención a víctimas, incluso algunos parecieran lo mismo y que son repetitivos, sin embargo, en las leyes analizadas aparecen de este modo.

Palabra	Frecuencia	Documentos normativos																																				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35		
Derechos Humanos	558	8	7	1	0	8	4	1	9	5	8	0	9	9	20	22	0	0	2	1	16	0	0	0	8	1	44	1	8	11	17	50	43	1	4	142	22	39
Integral	456	0	0	0	0	0	0	0	2	7	0	4	5	73	76	0	0	7	15	22	3	1	3	0	9	1	4	9	33	50	0	0	0	0	100	5	9	
Especializado	39	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	2	5	4	0	0	1	2	1	0	0	2	4	3	0	0	0	1	1	0	0	0	0	6	1	3	
PEG	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	2	1	0	17	0	0	0	1	0	2	0	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Psicosocial	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	
Multidisciplinar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Victimológica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabla 24. Frecuencias de las características del modelo de atención en los diferentes documentos normativos
Fuente: elaboración propia, resultado del análisis de contenido usando la herramienta MAXQDA.
Nota: Por cuestiones de espacio se abrevio PEG= Perspectiva de Género.

En la tabla 24 se destaca que es en la Ley General de Víctimas, que corresponde a la columna 33, en donde se habla de forma frecuente del enfoque Integral del Modelo de atención a Víctimas, pero se omite el enfoque con PEG, DH y victimológico. Esta ley

16. Ley General para el Desarrollo Social, **17.** Ley de migración, **18.** Ley Estatal de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia a de Chihuahua, **19.** Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia, **20.** Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **21.** Ley Federal contra la delincuencia organizada, **22.** Código Nacional de Procedimientos Penales, **23.** Código Penal Federal México, **24.** Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles o inhumanos o degradantes, **25.** Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de secuestro, **26.** Ley para la Prevención, Combate y Erradicar la Trata de personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en el Estado de Chihuahua, **27.** Ley General para Prevenir Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de personas y para la Protección y asistencia a las víctimas, **28.** Reglamento de la Ley General de Víctimas, **29.** Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua, **30.** Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, **31.** Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder, **32.** Declaración Universal de los Derechos Humanos, **33.** Ley General de Víctimas, **34.** Constitución Política del Estado de Chihuahua, y **35.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

establece que: “La Comisión Ejecutiva definirá y garantizará un Modelo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial, de educación y asistencia social” (LGV, Art. 32: p. 20).

Es de llamar la atención que únicamente en la “Política de calidad” de la Ceave se hable de una atención victimológica y, por el contrario, en la “Misión” se deje lado este aspecto, aunado a que se observa que no hay una homologación del enfoque que rige el Modelo de atención. En este sentido, la “Política de calidad” señala que su objetivo es: “Brindar una atención integral, pertinente y especializada a los usuarios en materia de atención victimológica con enfoque de derechos humanos y Perspectiva de Género comprometiéndonos con la satisfacción de nuestros usuarios y mejorar continuamente el Sistema de Gestión de Calidad”.

Dado lo anterior, y sin duda, el enfoque victimológico no es una constante en la normatividad analizada, a pesar de que se señala como uno de los ejes transversales para una atención adecuada de las víctimas.

b) Ruta de atención: la normatividad establece una trayectoria de atención muy estructurada en donde la CEAV es el eje rector de la misma y de ahí se baja a los Estados y a las comisiones estatales. La CEAV establece que el Modelo garantiza una “Atención integral a la víctima con enfoques psicosocial, de derechos humanos, de género, diferencial y especializado” (MIAV, 2010: p. 13).

c) Coordinación interinstitucional: la ley es clara al señalar las formas de vinculación de la Ceave con las organizaciones de la sociedad civil organizada, con las instituciones de gobierno e, incluso, con instituciones privadas. Además, apunta a una vinculación formal por medio de la firma de acuerdos. Esta coordinación está encaminada a la no duplicidad de servicios, tareas y programas, para que así los recursos, tanto económicos como humanos, se optimicen.

d) Alcances de la atención: además de que se pretende garantizar una atención especializada y diferenciada para cada una de las víctimas, los perfiles, plantilla laboral, la formación y especialización no son congruentes con el alcance que pretende la normatividad y el modelo de atención que se plantea llevar a cabo la Ceave. En el mapa de códigos que se presenta en la figura 21, se muestra como están relacionados los factores que intervienen para lograr los objetivos normativos.

Para empezar, la ley contempla diferentes tipos de víctimas: 1) los ofendidos pueden ser víctimas extranjeras, primarias, secundarias, terciarias y potenciales. Estas víctimas van a requerir algún tipo de atención especializada, 2) es decir, pueden requerir los servicios de expertos independientes, traductores, intérpretes, peritos, trabajo social, médico, psicológico y otros que las víctimas requieran. Esto implica que la institución debe contar con un amplio abanico de especialistas o, en su defecto, con convenios interinstitucionales. Esto nos lleva al siguiente factor: los funcionarios, la plantilla de personal, y 3) las condiciones laborales en las que se encuentran. Por otro lado, tiene que ser vasta y diversa en perfiles y áreas disciplinares, 4) así como contar con una especialización. Además, 5) deben poner en práctica un Modelo de atención que se caracteriza por tener tres ejes transversales: derechos humanos, perspectiva de género y psicosocial, además, 6) ser un trabajo multidisciplinar, victimológico, psicosocial.

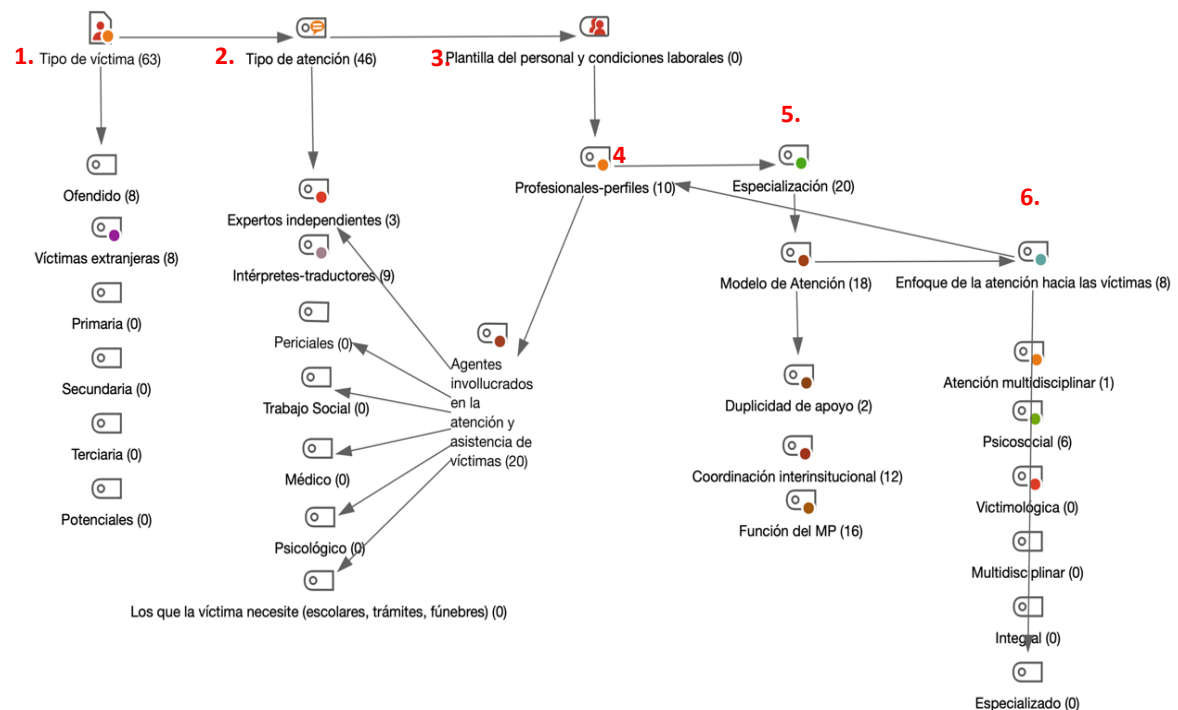


Figura 21. Mapa de cobertura y alcance de la atención

Fuente: elaboración propia derivado del análisis de documentos con el MAXQDA.

Nota: se muestra una red entre los segmentos codificados relacionados a la cobertura y alcances de la atención según lo establece la normatividad.

Se aprecia que las víctimas son nombradas de diferente forma: *ofendido*, *agraviada*, *víctima*. Además, se encuentran distintos tipos de víctimas: primarias, secundarias, terciarias,

potenciales. Pueden ser mujeres, hombres, niños, niñas, adultos, ancianos, extranjeros, inmigrantes, grupos vulnerables. Si la normatividad señala que todas estas víctimas van a recibir una atención especializada, sin duda la lista de expertos con que debe contar al Ceave debe ser muy amplia (intérpretes, traductores, psicólogos, trabajadores sociales, médicos, psiquiatras, etcétera).

La ley se compromete a proporcionar a las víctimas todo tipo de atención que necesiten; esto deja ver que la cobertura para la atención a víctimas incluye todo. Sin embargo, cuando se revisan los perfiles-especialización que la normatividad establece para dar atención a víctimas, se centra únicamente en el área de derecho, es decir, se pide un perfil de abogados. En este sentido, se establece que el Estado, a través de sus instituciones, se encargará de proporcionar una formación continua, en materia de derechos humanos, Modelo de atención a víctimas, perspectiva de género y atención a víctimas, pero se omite el enfoque victimológico que la normatividad local enfatiza, cuando hace énfasis en la misión y visión institucional de la Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas y, en sí, a la Ceave.

En lo que respecta al Modelo de atención que proponen se encuentra un inconveniente: al parecer no se tiene claro el enfoque bajo el cual se deben guiar las instituciones. Se utiliza de manera recurrente diferentes términos para hacer referencia al enfoque del Modelo de atención: *multidisciplinar*, *integral*, *psicosocial*, *victimológico*. En general, se puede señalar que los servicios o especialidades que se plantean en la normatividad son tan variados como el tipo de víctimas, y los perfiles que se establece no son acordes, ni al Modelo de atención, ni al tipo de víctima y atención que pretenden alcanzar. Se centra en señalar que el personal debe ser especializado, sin embargo, los perfiles que maneja están orientados a una formación en derecho, se hace énfasis en este perfil y se descuida otros como psicología, trabajo social y/o medicina que conforman lo que se denominan *atención integral con un enfoque psicosocial*.

e) Conceptualización de víctima: la ley hace una diferenciación entre víctima y calidad de víctima. La primera es quien ha sido objeto de un delito, la segunda es lo anterior, además de que interpone su denuncia y el MP le otorga esa calidad y reconocimiento que la hará acreedora a los derechos y reparación estipulados en la ley. En la tabla 25 se muestran algunos segmentos codificados, que están relacionados a la conceptualización de víctima.

Documento	Código	Segmento codificado
Reglamento de la LGV	3. Atención a víctimas/¿Se deja de ser víctima?/Conclusión de la atención	<p>Artículo 65. Los servicios de atención, asistencia y protección a las víctimas se tendrán por concluidos, en los términos que establezca el Modelo Integral de Atención a Víctimas, en los siguientes casos:</p> <p>I. Cuando la víctima manifieste por escrito que no tiene interés en que se le siga prestando la atención.</p> <p>II. Cuando la víctima incurra dolosamente en falsedad en los datos proporcionados; en estos casos, la unidad de la Comisión Ejecutiva a cargo del expediente de que se trate podrá dar vista a la autoridad competente.</p> <p>III. Con la muerte de la víctima y siempre que no existan otros...</p> <p>IV. Cuando la víctima incurra en actos de violencia física o amenazas que atenten contra la integridad o la seguridad del personal de la Comisión Ejecutiva, de las dependencias o instituciones a las que hubiese sido canalizada, así como de alguno de los familiares de dicho personal.</p> <p>V. Cuando, a juicio de la Comisión Ejecutiva, se hayan llevado a cabo todas las acciones relacionadas con la atención, asistencia y protección a la víctima.</p>

Tabla 25. Extracto de los segmentos codificados que hacen alusión a la condición de víctima
Fuente: elaboración propia resultado del manejo del MAXQDA.

Mientras que el Reglamento de la Ley General de Víctimas estipula las condiciones en que se concluye la atención, esta claridad no la tienen los funcionarios de la Ceave. El personal percibe que la víctima nunca perderá la calidad de víctima en tanto no se cumpla el objetivo de la atención: la reparación del daño, la reinserción, la recuperación del proyecto de vida, etcétera. Esta visión de víctima deja de lado los ejes transversales que la propia ley marca.

Para algunos funcionarios, la víctima no deja de ser víctima aún en los casos en que se logra la satisfacción y reparación del daño (esto se retomara más adelante).

2. Entrevistas a los funcionarios de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

I. Administración de recursos

a) Proceso de selección de personal: el proceso de selección para la contratación del personal de la Ceave se caracteriza por tener criterios heterogéneos. El común denominador es la poca claridad y transparencia para la selección del personal. Mientras algunos funcionarios participaron en un proceso de selección, otros fueron invitados directamente por alguien, otros más empezaron como voluntarios o como practicantes, y otros tantos fueron

escalando puestos y generaron antigüedad y señalan estar ahí desde siempre (figura 22). Este es el caso de una funcionaria que ha presenciado la trayectoria y las diferentes transiciones que han tenido lugar en la institución. Si bien, la Ceave, no cuenta con una descripción de los perfiles para cada puesto,⁴⁰ es de llamar la atención que ninguna de las personas entrevistadas haya hecho referencia al posible perfil que la Ceave requería para ocupar los puestos en las diferentes áreas de especialización. Es decir, no mencionaron las habilidades, conocimientos y actitudes, además de la experiencia que son primordiales para dar atención a las víctimas.

**voluntario
me invitan
desde siempre CV
ahí directamente
paso para acá**

Figura 22. Vía para la incorporación de funcionarios a la Ceave

Fuente: elaboración propia, derivado del uso del MAXQDA para el análisis de contenido de las entrevistas a funcionarios.

Al parecer no se puede hablar de una selección del personal basado en criterios específicos, pues las decisiones se toman en función de lo que había y no de lo que se necesitaba y era adecuado para el funcionamiento óptimo de la institución.

b) Condiciones laborales: se refieren a los horarios de trabajo, vacaciones, prestaciones, capacitación y profesionalización en que se encuentran los funcionarios. La Ceave funciona los 365 días del año, las 24 horas, tienen jornadas de trabajo a veces de más de 8 horas e incluso en ocasiones tienen que estar disponibles fuera del horario de trabajo, aun cuando se planean guardias para dar atención vía telefónica o en el lugar de los hechos. Existen dos horarios laborales diferenciados: entre semana y fines de semana. El personal cuenta con vacaciones, y sólo deben programarlas para no descuidar la institución, de tal forma que no se vea afectada la atención a las víctimas. Al ser un trabajo muy desgastante por el tipo de actividades que desempeñan y cantidad de personas que atienden, tienen que

⁴⁰ Esta fue una aseveración que hizo la P1.

buscar actividades alternas para su descarga emocional, pues uno de los principales inconvenientes es que no reciben contención por parte de la institución o algún otro servicio que promueva el autocuidado como una vía para el desahogo emocional que implica el trabajo que desempeñan. Si bien han existido intentos para implementarlo, y en ocasiones se ha logrado, no ha sido una constante.

c) Perfil profesional: en la tabla 26 se presentan los resultados de los segmentos codificados tanto de la formación de los participantes como de la especialización. Se puede observar que la formación, especialización y experiencia es muy diversa y en muchos casos no es una especialización afín al trabajo que desempeñan en Ceave. Hay quienes se han formado en habilidades gerenciales, diseño de sistemas, aduana, SAT. Por ejemplo, la orientación teórica del área de psicología va desde la psicoanalítica, psicosocial hasta clínica general. La especialización la han ido adquiriendo, en la mayoría de los casos, dentro de la propia institución. En algunos casos también se destaca la experiencia laboral, que no necesariamente está relacionada con el trabajo que desempeñan actualmente. Algunos funcionarios han transitado por varias instituciones de gobierno y tienen un amplio recorrido en la administración pública.

Código	Segmentos codificados
Formación y especialización	<p>Tengo diplomados (F2: 9 – 9 [0]) Administración, en habilidades gerenciales, tengo un diplomado en responsabilidad social, y todos los cursos que aquí nos dan. Diplomados en atención a víctimas, víctimas en el nuevo sistema de justicia (F2: 11 – 11 [0])</p>
	<p>Perspectiva de género (F3: 8 – 8 [0]) Maestría en diseño de sistema (F3: 9 – 9 [0]) Seguridad pública de la escuela estatal (F3: 9 – 9 [0]) Aduana de Ciudad Juárez al SAT (F3, F4: 9 – 9 [0]) Cursos administrativos capacitación de persona (F3: 14 – 14 [0])</p>
	<p>Fui militar, y luego trabajé en universidad, en ICESA, trabajé 8 años de conserje y ahí también lo mismo. Damos entrada a los vehículos y a gente de formación, gente que muestra su boleta. Yo era conserje y jardinero y de todo (F5: 35 – 35 [0]) Primaria (F5: 37 – 37 [0])</p>
	<p>Derechos (F6: 9 – 9 [0]) Maestría en Derechos humanos y PEG en proceso de titulación, una especialidad en victimología, cursos, por ejemplo, sobre el sistema de justicia penal, derechos de víctimas, sería básicamente (F6: 9 – 9 [0])</p>
	<p>Acompañamiento psicosocial y lo que es peritajes para la reparación del daño en la víctima (F8: 10 – 10 [0])</p>
	<p>Nivel técnico en trabajo social, ahora ya es licenciatura, no tengo ninguna especialización (F9: 7 – 7 [0])</p>
	<p>Licenciado en derecho y tengo una maestría en Derecho procesal penal (F10: 7 – 7 [0])</p>
	<p>Psicóloga (F11: 6 – 6 [0]) Especialidad en psicoterapia con orientación psicoanalítica (F11: 7 – 7 [0])</p>
	<p>Trabajo social (F12: 4 – 4 [0])</p>
	<p>Licenciada en derecho (F1: 9 – 9 [0])</p>
	<p>Especialización de violencia de género (P1: 8 – 8 [0]) Violencia de género atención a víctimas pertinencia cultural asesor jurídico, en materia de derechos humanos (F1: 8 – 8 [0]) Grupos vulnerables (P1: 8 – 8 [0]) Actualmente curso la maestría en Derechos humanos (F1: 9 – 9 [0]) No tenemos como tal especialización, sin embargo, hay quienes porque están estudiando diplomado dan la atención (por ejemplo, una de las compañeras que desde el inicio da la atención es una psicóloga y les da la atención a los asuntos de niños y adolescentes) (F1: 49 – 49 [0]) No por una especialización, de que ella tiene una maestría en esto; la han tenido haciéndolo en el camino, conforme a la experiencia (F1: 49 – 49 [0]) Pero no por un documento que avale esa formación (F1: 49 – 49 [0])</p>

Tabla 26. Resumen con segmentos codificados, funcionarios.mx18 Formación y Especialización

Fuente: : elaboración propia, derivado del uso del MAXQDA para el análisis de contenido de las entrevistas a funcionarios.

Algunos funcionarios han mencionado que no hay especialistas como tal, con un documento que avale o acredite sus conocimientos, que apenas se van formando. La institución, por ejemplo, no cuenta con especialistas en psicología infantil, pero proporcionan atención a la niñez. De tal forma que las personas que atiende a este sector son asignadas bajo el criterio de: “ella siempre ha trabajado con niños”, digamos que se hizo una tradición. Y si en el futuro sale una capacitación, por ejemplo, en abuso sexual infantil, esa persona iría, porque como siempre atiende niños eso le va a ayudar, y así se va especializando. Son éstos los criterios bajo los que se va formando al personal.

d) Programa de capacitación y formación: la institución no cuenta con programas anuales de capacitación y formación. La mayoría de los funcionarios desconoce si existe tal programa, incluso hay quienes consideran no necesitar especialización, porque tienen mucha experiencia. En la tabla 27 se presentan algunos segmentos codificados que dan cuenta de esto.

Código	Segmentos codificados
Programa de capacitación	Capacitación programada de mes a mes no lo tenemos, se habla de una generalidad (F1: 105 – 105 [0])
	No podemos tener un plan como tal porque tampoco tenemos... (F1: 105 – 105 [0])
	Capacitación acá, no recibimos capacitación, pero yo tengo mucha experiencia. Yo no tengo capacitación, pero tengo mucha experiencia de cómo tratar a las personas (F5: 33 – 33 [0])
	Desconozco si existe eso... (F11: 28 – 28 [0])

Tabla 27. Resumen con segmentos codificados, *funcionarios.mx18*

Fuente: : elaboración propia, derivado del uso del MAXQDA para el análisis de contenido de las entrevistas a funcionarios.

En estos segmentos se advierte que los cursos, talleres o cualquier otra modalidad de capacitación que han recibido algunos funcionarios han sido “fortuitos”: porque les hablan de que hay espacios para una capacitación o surge de forma improvisada, incluso se ha optado por una capacitación interna, un autoconsumo: entre el mismo personal se capacitan. Por ejemplo, si hay alguien que sabe sobre perspectiva de género, es la encargada de dar un taller al resto del equipo. También han optado por la replicación de cursos, es decir, si una

funcionaria asistió a un diplomado de Atención Integral, lo reproduce en la Ceave con el resto del personal. Si bien la réplica de cursos es una modalidad que han adoptado otras instituciones por un tema de presupuesto y es muy válido satisfacer sus necesidades de esta manera, lo que se pretende poner en evidencia con este acto son cuatro aspectos: 1) por un lado que la Ceave solventa sus carencias con lo que tiene y como se puede, 2) que no hay una planeación de la capacitación en ningún sentido, 3) al no contar con una plan de capacitación la réplica resulta insuficiente y puede desgastar al personal, y 4) se exhibe la evidente falta de recursos.

La formación que han recibido ha sido por parte de la Ceave, Fiscalía General del Estado, Universidades, ONG y otras instituciones. En la figura 23 se visualizan las áreas en que se ha direccionado la capacitación. Hay un fuerte predominio de la formación en temas de derecho. En este sentido, el personal argumenta que los temas son más enfocados a especialistas en derecho que al resto de las áreas y, por ejemplo, para el área de psicología no lo consideran tan útil. Es de destacar que la Ceave también ha impulsado para el personal el estudio de una maestría en Derechos humanos. Únicamente una de las entrevistadas señaló que, de forma independiente, se está formando en victimología. La especialización se ha dado de forma “desordena” y de acuerdo con lo que se va presentando y sin proyección clara.



Figura 23. Temas de capacitación que promueve la Ceave para funcionarios

Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA de las entrevistas a funcionarios.

La selección de las personas que asistirán a la capacitación tampoco es estratégica y en ocasiones va quien quiere o quien tiene tiempo. En general, los esfuerzos en el tema de capacitación no tienen una dirección, un objetivo claro y tampoco hay indicadores que midan su impacto, que den cuenta de su eficacia y eficiencia, y cómo lo aprendido se materializa en la práctica.

e) Medidas de autocuidado: la Ceave no cuenta con un plan que fomente las medidas de autocuidado para prevenir o atender el síndrome del quemado. El personal le hace frente al estrés laboral con sus propios recursos: tomando terapia particular, platicando con sus compañeros, utilizan esa experiencia en otros trabajos (por ejemplo, la docencia), o toman las vacaciones en el tiempo y el periodo estipulado. La propia institución admite que ha ido postergando este tipo de medidas, porque siempre se enfoca a resolver lo urgente. En el siguiente fragmento se refleja esta situación:

“Lamentablemente en todas las zonas existe este síndrome del quemado, sin embargo aquí, en la zona norte, específicamente en Ciudad Juárez, somos un equipo sumamente reactivo, atendemos lo urgente [...] y la gran cantidad de delitos y de víctimas que hay..., y lo hemos ido postergando” (F1).

Se posponen estas medidas aun cuando se conoce el impacto personal y su posible impacto en las funciones que desempeña el equipo de trabajo, afectando directamente a las víctimas. Las implicaciones para los funcionarios tendrían que tomarse en cuenta, tal como relatan que cuando creen que ya han visto de todo, se dan cuenta que las situaciones que atienden cada vez son peores; cuando creen que ya vieron “lo peor de lo peor, les llega una situación que lo supera y los sigue sorprendiendo” (F3 y F4): “genera un impacto fatal porque lo último que se debe perder es la sensibilidad y el estar expuestos a tantos casos tan terribles que uno atiende: un caso, un día, y ya está..., y te das cuenta de la inmundicia de las personas, y al siguiente día llega otro caso y es lo peor, y te das cuenta de que es peor” (F3 y F4).

La alta demanda de los servicios, el alto índice de víctimas y el poco personal, planeación y visión han llevado a descuidar esta parte que es primordial de la atención y cuidado del propio personal. Algunos funcionarios señalaron que el tipo de trabajo que desempeñan afecta su vida personal y su sentido de seguridad.

La ausencia de medidas de autocuidado es un riesgo latente y potencial para que se manifieste el síndrome del quemado, y en consecuencia se potencializa la revictimización y la rutinización de la atención en un sentido negativo, en donde hay una ausencia de sensibilidad y empatía del funcionario hacia las víctimas. Ante este aspecto, los funcionarios señalan que no hay una rutinización en la atención que dan a las víctimas, y argumentan que cada víctima es diferente por lo que la rutinización y la mecanización del trabajo es casi imposible, además porque siempre están tomando decisiones.

f) Cobertura de la atención: los funcionarios señalan que atienden a todo tipo de víctimas, de todos los delitos o violaciones de derechos humanos; a todas aquellas que no tienen las posibilidades para pagar, por ejemplo, un abogado o una atención psicológica, es decir, grupos vulnerables, provenientes de toda la zona geográfica de Ciudad Juárez, sobre todo de las zonas más precarias. Proporcionan la atención de forma individual, familiar, en colectivo, presencial, telefónica, en el lugar de los hechos y en ocasiones tiene que trasladarse a otras localidades de la zona norte para atender víctimas; esto por la falta de personal en algunas sedes. En la tabla 28 se muestran segmentos codificados que ejemplifican el alcance de la cobertura de atención de la Ceave. Atienden víctimas directas, indirectas, potenciales, de cualquier delito y de derechos humanos, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Directas e indirectas, potenciales
[...] si una persona tiene recurso económico generalmente no les gusta la espera, verdad, o sea, quedan cansados del proceso de la denuncia en sí y cuando les dicen “está este servicio disponible, pero tiene que ir a esta oficina” ya como que eso puede marcar ahí como un problema, una barrera, y entonces muchos, bueno no muchos, algunos, optan por la terapia privada. (F2, F3 y F4).
Cualquier persona que sufra un hecho victimizante dígame cualquier delito o una violación a los derechos humanos.
Víctimas directas, indirectas y potenciales.
Muchos tipos de víctimas como hay tanta variedad de delito.
Víctima indirecta.
De todas, de todos los delitos. Homicidio, lesiones. Abuso sexual. Violación, violencia familiar, robos, todo.
Pueden ser esas personas que indirectamente se ven dañadas con motivo del daño que sufrió la persona.
Homicidios, violencia familiar, violaciones, abuso sexual.
Violaciones son más mujeres, violencia familiar.

Tabla 28. Cobertura de la atención

Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA de las entrevistas a funcionarios.

El personal de la Ceave destaca que las personas que cuentan con recursos económicos prefieren buscar atención por su cuenta, ya que no quieren esperar, mientras que las personas que no cuentan con recursos sí lo hacen. En resumen, la gama de víctimas que atiende la Ceave es tan diversa como la variedad de delitos que se establecen en la normatividad.

El horario de atención de la Ceave es de 24 horas los siete días de la semana y está organizado, como se da cuenta en el siguiente segmento de entrevista:

[...] matutino, que comprende de las 8 de la mañana a las 16 horas, de lunes a viernes; el horario vespertino, que comprende de las 15 horas a las 22 horas (10:30), de lunes a viernes y sábados y domingos días festivos; está un horario especial que es de 9 de la mañana a 9 de la noche, esto quiere decir que todos los días está abierto aquí, abierto, aquí ando en la Comisión todos los días hasta las 10:30 que se cierra, se cierra para atender personas. Pero tenemos una guardia nocturna del área de psicología, únicamente, porque generalmente las personas están en crisis en alguna denuncia o porque en el lugar de los hechos, por ejemplo, un homicidio o una ejecución..., y se requiere la presencia de psicología, por eso es por lo que hasta el momento montamos la guardia nocturna solamente en el área de psicología; entonces, digamos que ahora sí siempre hay atención. Desde las 10:30 está la guardia, pero no es presencial, es telefónica, es vía telefónica, pero en cuanto la requieran, la psicóloga se presenta. (F1)

La organización del personal está orientado a garantizar la atención durante las 24 horas del día durante todo el año, tanto dentro de la Ceave como fuera de ella, en los casos que así se requiera. Se advierte que los recursos con los que cuenta la Ceave, no son suficientes. Tienen un fondo para apoyar a las víctimas, pero carecen de equipo de cómputo, hojas, tinta para impresora, gasolina, oficinas, consultorios.

La ubicación geográfica en donde se encuentran las instalaciones de la Fiscalía, y por ende la Ceave, no resulta de fácil acceso para todas las personas. Esto a pesar de que se encuentra en una de las vías principales de la Ciudad⁴¹ y pasa el Vivebús y varias rutas.

El perfil de las personas que atienden es de bajos recursos, de la periferia, el acceso es complicado y en algunos casos tardan mucho tiempo en llegar a la Ceave: “Es complicado para muchos de ellos, venir al edificio de Fiscalía a recibir la atención psicológica. Entre otras cosas porque aquí inicia el proceso, aquí está el doctor que las revisó, aquí está el agente

⁴¹ Recordemos que la Ceave se encuentra en las instalaciones de la Fiscalía General de Estado de Chihuahua zona norte, y está ubicada sobre el Eje Juan Gabriel.

ministerial que les dio la noticia de que su familiar murió. Son situaciones que el mismo edificio provoca” (F1). Resulta interesante destacar que F1 reconoce que el edificio mismo tiene un efecto en las personas que acuden a la Ceave.

g) Medición de resultados: desde la visión de los funcionarios, la Ceave no cuenta con un sistema o mecanismo para medir los resultados como reparación del daño, acceso a la justicia, cumplimiento de los derechos victimales, sino que únicamente cuenta con el registro de víctimas. En los siguientes segmentos codificados (tabla 29) queda constancia de lo anterior.

Participante, entrevistado	Código	Segmento
F6		Digamos que algún tipo de evaluación, no tenemos, no hay, digamos, un organismo superior o algún tipo de contraloría que pueda medir este tipo de resultados, pero también creo que son resultados, que no son tan fácilmente medibles.
F11	Medición de resultados	Es un proceso muy largo, muy largo porque entre otras cosas debe haber un detenido y una sentencia y se tuvo que haber acreditado que esa persona que está cumpliendo la sentencia no tiene manera de poder reparar económicamente.
F11		No que yo conozca; que se tenga registro de alguien que haya sido reparado por la comisión, no.
F1		En los colectivos hemos tenido una muy buena respuesta, muy buena respuesta, ellas nos lo dicen.

Tabla 29. Medición de resultados

Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA de las entrevistas a funcionarios.

Esto es de cuestionarse, ya que al no haber parámetros que den cuenta de cómo va la institución en materia de atención a víctimas, no tiene insumos para cumplir una de las tantas tareas que tiene como Comisión Ejecutiva: impulsar políticas, programas, acciones en pro de las víctimas. Al no contar con datos del impacto, según lo reportado por la F1, no hay indicadores guía para proyectar acciones, como prevenir la victimización y mejorar la atención a víctimas.

Desconocer que exista evidencia de alguna reparación del daño pone en evidencia la eficacia de la institución y el no cumplimiento de sus objetivos institucionales. También cabe la posibilidad de cuestionarse qué es lo que la funcionaria está entendiendo por *reparación*. Si se considera que la atención psicológica, de trabajo social, etcétera, son acciones encaminadas a lograrlo, porque en el caso de F1 no se está contemplando. Por otro lado,

cuando se hace mención de que están recibiendo muy buena respuesta de los colectivos, sus afirmaciones se basan en supuestos como el que las personas regresan y se van contentas cuando salen de las sesiones, y además los funcionarios afirman que proporcionan una buena atención, para lo cual se basan en los mismos criterios antes descritos.

La institución no ha diseñado indicadores para hacer tales afirmaciones. La evidencia que toman o en la que sustentan sus argumentos son criterios subjetivos como el que las personas salen sonriendo o les agradecen. Estos hallazgos evidencian la necesidad de contar con criterios precisos y objetivos para sostener que los colectivos funcionan, por qué funcionan y cómo contribuyen a la reparación del daño. Si se contrasta lo dicho por los funcionarios y los resultados de las entrevistas a las víctimas los resultados son opuestos. Las víctimas ven a los colectivos como poco adecuados para ellas ya que lo que requieren es una atención individual y personalizada, porque consideran que no necesitan escuchar a otras personas porque no son los mismos casos.

h) Las instalaciones (consultorio, oficinas, salas): las oficinas y consultorios son compartidos entre dos o tres personas en el mismo horario. El personal reconoce y señala que “No tenemos la infraestructura para atender a todo tipo de víctimas” (F1). También reconocen que estar cerca de la Fiscalía no les favorece, pues algunos usuarios asocian que al estar la Ceave dentro de la Fiscalía es sinónimo de malos tratos. Además, los funcionarios, consideran que si bien las instalaciones de la Fiscalía son dignas, no son los mejores espacios para dar una atención. En este sentido es importante señalar que el MIAV establece que un acto revictimizador es no contar con las instalaciones adecuadas (oficinas, consultorios, salas) ante lo mostrado en el anexo 8, se puede afirmar que las víctimas que acuden a la Ceave en mayor o menor medida tienden a ser revictimizadas.

i) Retos e inconvenientes para realizar el trabajo: en la nube de palabras de la figura 24 se graficaron los principales retos e inconveniente a los que se enfrentan los funcionarios de la Ceave. La falta de recursos humanos, presupuestales y materiales son los principales. Otra limitante es que la Ceave se encuentre dentro de las instalaciones de la Fiscalía General junto con el ministerio público.

presupuesto trato denigrante
recurso humano
personal
 la atención es deficiente
material la gente no lo conoce

Figura 24. Retos e inconvenientes que enfrenta los funcionarios de la Ceave
 Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA de las entrevistas a funcionarios.

Las personas asocian que si el MP les dio un trato denigrante entonces la Ceave hará lo mismo: “La fiscalía estigmatiza” (F10). Otro inconveniente es que la gente no conoce la Ceave: “no se les dice por qué, ni para qué es esta institución” (F9). También se plantean la posibilidad de que la atención que proporciona la Ceave es deficiente y lo atribuyen al tiempo de espera, el cual representa un obstáculo en la atención, aunque los funcionarios integrantes de esta institución enfatizan que trabajan con lo que tienen y con lo que pueden (tabla 30).

Color	Nombre del documento	Código	Segmento
●	F3 F4	Retos e inconvenientes	Lo hacemos funcionar con lo que tenemos... No podemos tener más personal... Tenemos más que dos computadoras... Un conocimiento...

Tabla 30. Cómo enfrentan los obstáculos día a día
 Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA de las entrevistas a funcionarios.

j) Consolidación de redes: fueron pocas las instituciones con las que funcionarios reconocieron algún tipo de vínculo. En la siguiente nube de palabras (figura 25) se visualiza la vinculación que se ha establecido y persigue diferentes fines: capacitación y profesionalización, académicos (como lo es con la UACJ⁴² y USAID⁴³) y, con fines de gestionar situaciones relacionadas con la atención que proporcionan a las víctimas, se encuentra Desarrollo Social, Red Mesa de Mujeres, Casa Amiga (aunque la relación es informal, pues no hay acuerdo de colaboración firmados entre las instituciones, esto según lo reportado por las participantes).

⁴² Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
⁴³ United States Agency for International Development



Figura 25. *Instituciones con la que colabora la Ceave*
Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA.

Al parecer la construcción de redes entre la Ceave, las instituciones de gobierno, la sociedad civil organizada y la población en general no está fortalecida.

k) Autonomía e independencia: si bien es cierto que en términos legales la Ceave es un organismo autónomo, la percepción de los funcionarios no es así. Como ya se describió arriba, algunos funcionarios de la Ceave visualizan a la Fiscalía como un obstáculo, ya que en algunas cuestiones siguen dependiendo de ella. Un ejemplo es que la Ceave, en ocasiones, se ve presionada para atender casos emblemáticos, que responden a intereses políticos y mediáticos, lo que atenta contra su autonomía y sus principios de igualdad. Por otro lado, el ministerio público es una pieza clave para que las víctimas tengan acceso a la Ceave y puedan acceder a la atención. Sin embargo, el personal percibe que el MP no está cumpliendo con su función de hacer saber los derechos a las víctimas, no las canaliza: “El MP no sabe que actúa con nosotros” (F3), “el MP no les da la información” (F10), “dependemos de las solicitudes del MP” (F11). Ante este panorama, el personal intenta realizar acciones para sensibilizar al MP y que se haga responsable de informar a las víctimas sobre sus derechos.

II. Conocimiento y manejo de la normatividad en materia de atención a víctimas

a) Normatividad interna (leyes, protocolos, acuerdos, misión y visión): los funcionarios se limitan a mencionar la normatividad y se centran en la estatal y en la nacional: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Estatal de Víctimas y la Ley General de Víctimas, lo cual es congruente. En menor medida mencionaron instrumentos internacionales (Derechos Humanos y Belém Do Pará, fueron los más nombrados). Sobre todo quienes tienen una formación jurídica cuentan con más conocimiento. Contrariamente, trabajo social y Psicología no dominan esta área y señalan que no lo hacen porque no lo necesitan, o que no

las han capacitado en ello y hay quienes lo consideran importante. Sin duda, hay un mayor conocimiento de la normatividad local y nacional. Para algunos casos específicos no manejar la normatividad internacional puede representar un inconveniente y limita su actuación. Por ejemplo, para el caso algodónero fue fundamental recurrir a instancias internacionales haciendo valer los acuerdos internacionales de los que México es parte para que se lograra la reparación del daño después de muchos años de estarlo peleando.

III. Aspectos axiológicos

a) Misión y visión institucional: el personal de la Ceave no tiene muy presente la Misión y la Visión institucional, ya que mostraron confusión y desconocimiento de que la atención a víctimas se basa en una visión de derechos humanos, victimológica y con perspectiva de género. Se les dificultó explicar en qué consiste cada uno de ellos y el cómo se integran estas tres perspectivas en su práctica laboral del día a día. Lo que sí tienen muy claro es que son una institución que se maneja bajo el principio de buena fe y calidez (figura 26). Esto implica creer en la víctima y no poner en tela de juicio su condición como tal. Los funcionarios, sin mencionarlo explícitamente, asumen que esta práctica garantiza la no revictimización y su acceso a la atención.

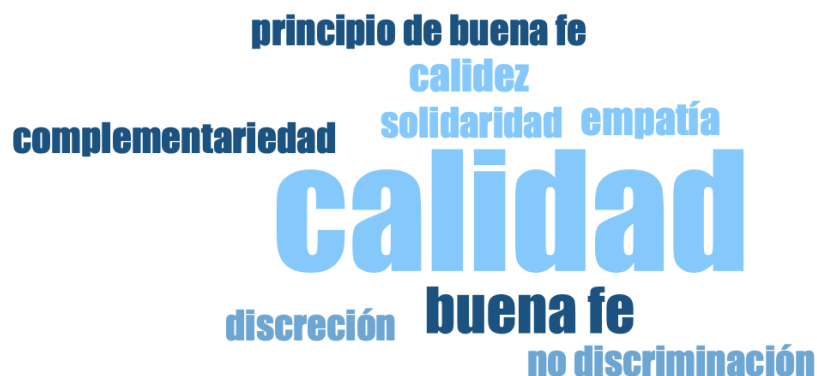


Figura 26. Principios bajo los que se manejan los funcionarios de la Ceave

Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA de las entrevistas a funcionarios.

En la narrativa de los funcionarios se identificó que es más recurrente que hagan referencia a la calidad de la atención que brindan como institución y funcionarios, en comparación al acceso a la justicia o reparación del daño. Los funcionarios ponen su atención en la forma como están dando la atención a las víctimas. Esto denota que tienen claridad en cuáles son los objetivos institucionales y lo ponen en práctica. En este sentido, queda claro

que, para los funcionarios, la puerta de entrada para que las víctimas accedan a la justicia es en primera instancia la calidad de la atención que les es proporcionada por la Ceave. Desde la percepción de los funcionarios, la calidad en la atención es parte del acceso a la justicia, que está fortalecida principalmente por cuestiones axiológicas, como el principio de buena fe.

b) Principios de actuación y valores normativos: los funcionarios coinciden en que la calidad de la atención que proporcionan es el principio más valorado; a éste le sigue el principio de buena fe. Esto es entendible si se considera que la Ceave es una institución que se rige bajo este principio. No mencionaron la No revictimización, pero sí la No discriminación (tabla 31).

Palabra	Longitud de palabra	Frecuencia	%	Rango	Documentos	Documentos %
Calidad	7	82	89.13	1	9	81.82
Empatía	7	3	3.26	2	3	27.27
Calidez	7	2	2.17	3	1	9.09
Complementariedad	17	1	1.09	4	1	9.09
Discreción	10	1	1.09	4	1	9.09
No discriminación	17	10	1.09	4	1	9.09
Principio de buena fe	21	21	1.09	4	1	9.09
Solidaridad	11	1	1.09	4	1	9.09
Atención personalizada	22	0	0.00	0	0	0.00

Tabla 31. Frecuencia de los valores que imperan en la atención a víctimas

Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA de las entrevistas a funcionarios.

c) Conceptualización de víctima: en la imagen 27 se muestra la forma en que las víctimas son percibidas por el personal de la Ceave. Son vistas: 1) como una víctima eterna, la ley no le retira la calidad de víctima, únicamente la pierde cuando hay una reparación del daño y al ser esto casi nulo, la víctima siempre será víctima; 2) como si las víctimas fueran propiedad de algunos funcionarios, esto se refleja cuando utilizan la frase “mis víctimas”, asumiendo una postura protectora y de poderío sobre ellas. 3) como víctima “vintage”, una metáfora que pone en contexto la gravedad y la difícil posición de las víctimas tanto en el ámbito social, normativo e institucional. Al adjudicarle el término *vintage* se hace referencia

a la víctima como un objeto preciado que no tiene caducidad. En este caso las víctimas serán percibidas como un objeto preciado para siempre.

vintage
calidad de víctima
mis víctimas
víctima por siempre

Figura 27. *Connotación que los funcionarios le dan a la víctima*
Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA.

d) Derechos de las víctimas: los funcionarios enuncian los derechos de las víctimas señalando que “son un montón”, pero no se acuerdan de muchos (figura 28). Los que mencionaron con mayor frecuencia fueron: la reparación del daño, entendido como el que la víctima regrese su estado original, antes del hecho victimizante, un derecho que no creen que sea alcanzable, sino que es más aspiracional, como se verá más adelante.

rehabilitación
reparación
garantía de no repetición

Figura 28. *Derechos de las víctimas más nombrados por funcionarios de la Ceave*
Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA.

IV. Modelo de atención

El Modelo de atención de la Ceave, está en construcción; por el momento cuentan con protocolos, diagramas de atención que han ido diseñando en el camino conforme van pasando las cosas y lo van requiriendo. Se habla de un modelo psicosocial, integral, basado en los derechos humanos, perspectiva de género y victimológico.

a) Ejes transversales: los participantes de este estudio nombraron algunos de los ejes transversales con los que la ley estipula debe contar el Modelo de atención, sin embargo, se les dificultó explicar cómo estos ejes se plasman, cómo los ponen en práctica en la atención

que proporcionan día con día. No tienen claridad en sus diferencias, cómo convergen y cómo son llevados a la práctica. Su narrativa se caracterizó por ser redundante, nerviosa, pausada, reiterativa y con silencios prolongados.

b) Coordinación con asociaciones de la sociedad civil: el personal coincidió en que la Ceave no cuenta con convenios formales de colaboración, pero trabajan en conjunto; los entrevistados no sabían mucho sobre el tema. La Red Mesa de Mujeres fue la ONG más mencionada.

c) Características del Modelo de atención: mencionan de forma indistinta el enfoque del modelo de atención o *flujograma*, como también lo reconocen. Se refieren al enfoque de la atención de forma muy variada: psicosocial, psicobiológico, psicoemocional, integral, victimológico, con PEG y derechos humanos, multidisciplinar, integral (figura 29). Asimismo, no hacen diferenciación en cada uno de ellos y se da por hecho que la atención cumple cada una de estas características. Tal como se observa en la nube de palabras, la característica mayormente reconocida por los funcionarios son los derechos humanos. Hay una ausencia total del enfoque victimológico y muy poco reconocimiento del enfoque de género.



Figura 29. Características y ejes transversales del Modelo de atención que reconoce el personal de la Ceave
Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA.

d) Objetivo último de la atención: las y los funcionarios coincidieron en señalar que el objetivo último de la atención a víctimas es la *reparación integral del daño*, entendido como la recuperación del proyecto de vida, la no repetición ni la revictimización. En la tabla 32 se muestran segmentos de algunas de las entrevistas correspondientes a este código.

Col or	Entrevis ta	Código	Segmento
●	F1	Finalidad de la atención	Lograr la reparación del daño para las víctimas y que recuperen su proyecto de vida.
●	F3 F4		Dar la atención a la víctima para que no vuelva a vivir (revictimizar) lo que ya ha pasado nuevamente.
●	F3 F4		La reparación integral. “Yo lo veo como un sueño”.
●	F6		Recupere su proyecto de vida.
●	F6		Una reparación integral.
●	F8		Reparación del daño.
●	F8		Reparación integral.
●	F9		Repare el daño derivado del delito.
●	F12		Retomen su calidad de vida lo más similar a antes de que sufrieran este delito.

Tabla 32. *Objetivo último de la atención*

Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA de las entrevistas a funcionarios.

Los funcionarios conocen la ley y lo que establece en términos de objetivos de la atención, sin embargo, no creen que se logre, sobre todo en lo que respecta a la reparación del daño. Tienen sus dudas con respecto a que las víctimas vuelvan a ser las personas que eran antes de la victimización. Por ejemplo, F3, al señalar que ve la reparación como un sueño, está conceptualizando que es una fantasía, algo que no se puede lograr y sólo se queda en la imaginación, en la nostalgia de lo que pudiera alcanzarse, algo irrealizable y que se queda en lo aspiracional.

e) Procedimiento de la atención: en la figura 30 se muestra cómo se está configurando la atención hacia las víctimas que se está institucionalizando en la Ceave. El personal de la Ceave tiene injerencia o acceso a la víctima, ya sea que la víctima llegue por sí misma a la institución o por canalización del MP, de la Fiscalía o de cualquier otra institución. En este sentido, en pocos casos la Ceave es el primer contacto con la víctima (ya se ha mencionado que uno de los inconvenientes es que el MP y la Fiscalía no proporcionan información a las víctimas). La Ceave se rige bajo un modelo psicosocial e integral, teniendo como ejes transversales los derechos humanos, la perspectiva de género y el enfoque victimológico.

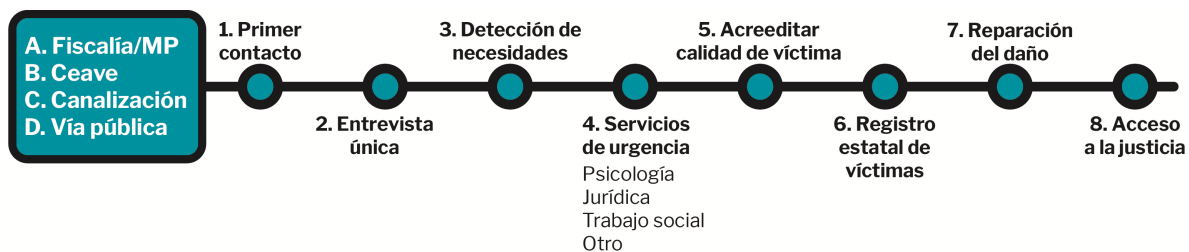


Figura 30. Proceso de atención que se está implementando en la Ceave

Fuente: elaboración propia con base al análisis e integración de los resultados de las entrevistas a funcionarios.

Una vez que la víctima entra en contacto con la Ceave (1), se le hace una entrevista que recoge toda la información que puede ser de utilidad para el resto de las áreas que son parte del proceso de atención y se maneja un expediente único (2). Posteriormente se pasa a una detección de necesidades (3) y se le proporcionan los servicios de urgencia. Para que la víctima tenga derecho a apoyos de tipo económico, principalmente es necesario acreditar la calidad de víctima (5) y para formalizar esta acreditación se le inscribe en el Registro Estatal de Víctimas (6) y se inicia con el proceso de la reparación del daño (7) hasta lograr el pleno acceso a la justicia (8).

3. Entrevistas realizadas a las personas que vivieron un hecho delictivo (víctimas) que han acudido a la Fiscalía Especializada en la Atención a Víctimas

En los siguientes apartados se describen los resultados de las 12 entrevistas realizadas a víctimas.

I. Cobertura de la atención

a) Perfil de la víctima (características sociodemográficas, tipo de víctima, hecho de victimización y grado de victimización): claramente predomina la participación de mujeres entre 22 y 56 años, únicamente participaron 2 hombres. Las personas tenían diferentes ocupaciones: estudiantes, amas de casa, trabajadoras, profesionistas, comerciante y jubiladas. Los hechos victimizantes son variados: robo a mano armada, abuso sexual, intento de violación, desapariciones de mujeres y hombres, violencia familiar, tortura. La procedencia geográfica de las víctimas es variada, sin embargo, algunas omitieron esa información por temor y/o desconfianza. La mayoría de las víctimas son indirectas o secundarias y vivieron una revictimización. En los siguientes apartados se profundiza.

b) Atención recibida y áreas de especialización: el tipo de especialización más demandada de las víctimas son la atención jurídica y psicológica; aun cuando el área de Trabajo social les proporcionó apoyo para gestionar trámites, servicios y apoyos económicos no la visualizan como parte de la atención. En la nube de palabras (figura 31) se puede observar de forma gráfica.

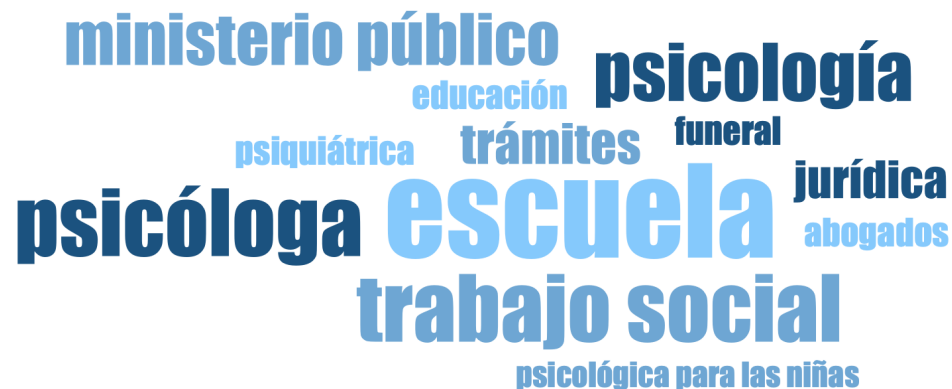


Figura 31. Atención recibida y solicitada por las víctimas

Fuente: elaboración propia con el apoyo del MAXQDA con base en el análisis de las entrevistas a víctimas.

En lo que respecta a la atención psicológica, lo que esperan es una atención individual ya sea para ellas o para sus familiares, pero no es de su total agrado una atención en colectivo. Por otro lado, en la nube de palabras se destaca “escuela”, esto hace referencia a que las víctimas demandan educación para sus hijos e hijas, facilidad para realizar trámites, gastos para funerales; si bien estos servicios no los proporciona la Ceave, lo que sí hace es gestionarlos por medio del área de Trabajo social, un servicio que está desdibujado. Las personas lo reconocen sólo como una ayuda y no como un servicio que da cumplimiento a sus derechos victimales. Algunas áreas de especialización son más valoradas que otras o en su defecto más reconocidas por las víctimas. En algunos casos se mencionó que no se les proporcionó este servicio a las víctimas secundarias. Es importante destacar que las personas visualizan la atención del MP como parte de la atención a víctimas. Las víctimas consideran que al interponer la denuncia ante el MP ya están siendo atendidas por personal de la Ceave, lo cual no es así. También hay quienes consideran que los servicios de psicología, trabajo social y/o jurídico u otro es proporcionado por el MP o la fiscalía y no por la Ceave. Esto muestra el desconocimiento y confusión que tienen las víctimas sobre las atribuciones de

cada una de las instancias. Y el hecho de que las instalaciones de la Ceave se encuentren dentro de la Fiscalía profundiza más la confusión.

En resumen, las personas no identifican que el apoyo psicológico, jurídico y de trabajo social son un servicio que les proporciona la Ceave y no la Fiscalía o el ministerio público; para ellas todo lo que se encuentra en el edificio de la Fiscalía General del Estado pertenece a la Fiscalía, es decir, no se diferencian las funciones, servicios y funcionarios de la Fiscalía con respecto a la Ceave.

II. Proceso de atención

Durante el proceso de atención, es importante el primer contacto que tiene la víctima con la institución, en algunos casos, de esto depende de que las personas continúen con el proceso o lo dejen inconcluso. En la tabla 33 se ilustra el primer contacto que tuvieron las víctimas para tener su primer acercamiento con la Ceave. Es importante reiterar que al encontrarse la Ceave en la Fiscalía General, las víctimas y cualquiera otra persona que quiera acceder a sus instalaciones, en la mayoría de los casos, es recibida por un guardia de seguridad. Otras víctimas llegan por diversas vías institucionales: Sistema Médico Forense (SEMEFO), Fiscalía, ministerio público (MP) e Instituto Municipal de la Mujer, entre otros.

Nombre del documento	Código	Segmento
P8		Abogada indígena (Instituto Municipal de la Mujer)
P6		Policía
P9		La secretaria
P10	Proceso de la Atención/Primer contacto	El policía de la entrada y después nos pasan con el licenciado que lleva el caso
P10		El guardia
P11		SEMEFO
P12		Ministerio público
P1		SEMEFO
P2		Psicología
P3		Fiscalía
P4		Un policía
P5		Ministerio público (MP)
P7		Guardias

Tabla 33. Funcionario con quien las víctimas tienen el primer contacto en la institución

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de contenido con MAXQDA de las entrevistas a víctimas.

Las personas asumen que la atención a víctimas inicia desde que ponen la denuncia, sin embargo, de acuerdo las atribuciones de la Ceave, la atención inicia cuando alguien de su personal tiene contacto con la víctima. En el caso de las entrevistadas únicamente la P2 tuvo como primer contacto una psicóloga de la Ceave, el resto de las personas llegó por otra vía, ya sea personal de la Fiscalía u otra institución como el SEMEFO (P11), Instituto de la Mujer (P8) o a través del programa FAMVI. El primer contacto, por ejemplo, en el caso de P8 hizo una diferencia que culminó en que se dictara sentencia, se le diera una pronta atención (psicológica, jurídica, trabajo social, etcétera), sin embargo, esto no garantizó la reparación del daño como lo marca la ley y la víctima no quedó satisfecha (esto se advierte en segmentos codificados de otros apartados).

En este sentido se identifica un hueco y una ausencia de la Ceave como primer contacto. Es importante señalar que este primer contacto puede favorecer u obstaculizar el que la víctima reciba o no atención. El caso de P8 es muy ilustrativo en este aspecto. Ella, en primera instancia acudió al Instituto Estatal de la Mujer, ahí la asesoraron y una abogada indígena (igual que la víctima) la estuvo acompañando en todo el proceso, como abogada y como intérprete. Esto hizo una importante diferencia en el resultado final, así como en el proceso de la atención psicológica, de trabajo social y jurídico. La atención que recibió esta persona fue adecuada y coherente al sistema legal, principios y valores institucionales y acorde a los lineamientos que el enfoque victimológico remarca. Incluso se llegó a una resolución favorable de su caso, lo cual no se repitió en el caso otras entrevistadas.

Los hallazgos de la tabla 33 y 34 son muy ilustrativos, puesto que ponen de manifiesto que la atención a víctimas debería iniciar desde que la persona entra a la Fiscalía y es recibida por el guardia de seguridad u otro funcionario. Estos resultados son un fundamento para ser considerados e incorporados en el modelo de atención que la Ceave está diseñando. Se pone en evidencia la necesidad de considerar como primer contacto a policías, guardias o secretarías, pues éste es el personal que en la mayoría de los casos son las primeras personas que tienen contacto con las víctimas, lo mismo ocurre con el MP y personal del SEMEFO. Ante estos hallazgos se pone de manifiesto la necesidad de generar protocolos y toda una estrategia de capacitación y sensibilización de cómo se deben conducir estos funcionarios al tratar con víctimas.

Nombre del documento	Código	Segmento
P5		Tomaron la denuncia, declaré lo que recordaba, me hicieron declarar tres veces. [...] Secretario del MP y de ahí me mandaron con el psicólogo.
P4		Policía, policía que también estaba en la entrada..., secretaría..., esperé... Esperé como una hora, pero no me atendían y me fui.
P7		Cuando va entrando uno tiene que llegar a un módulo que se encuentra pasando a la fiscalía y ya ahí le preguntan por qué motivos estamos ahí, por qué vamos. Están a la entrada, al entrar, no sé si son guardias, y luego ya pasamos a otro módulo, MP, abogado y psicóloga.
P10		Estuvimos en psicología, en Fiscalía, pero ya luego nos canalizaron al DIF para que sea menos pesado estar viniendo.
P2		FANVI..., y después me dijeron que podía ir a Atención a víctimas en la Fiscalía, y pues ya ahí me han dado atención psicológica, aun cuando ya pasó mucho tiempo de lo de mi papá, me dijeron que todavía me pueden atender.
P8	Proceso de la atención	Ministerio publico, ahí ellos me dijeron que si requería a un traductor, a lo que conteste que sí, y que la Lic. era nuestra traductora. Una vez esto, empezaron a hacernos preguntas de cómo habían pasado las cosas, se me hizo preguntas a mí, a mi hija y sobrina. Después a ella la examinó la doctora y nos volvieron a regresar con el ministerio público para rendir nuevamente la declaración. De ahí nos llevó con una persona de trabajo social y finalmente con la psicóloga...
P3		El proceso como siempre, a lo que yo recuerdo de que fue..., puso la denuncia, le tomaron la declaración, hicieron la cuestión del papeleo y para sacar pesquisas después; nos dieron ayuda de la fiscalía, nos mandaron a atención a víctimas.
P8		Instituto Municipal de la Mujer, luego fuimos al ministerio público. traductora... Examinó la doctora..., regresamos con el MP para rendir nuevamente la declaración. Nos llevo con una persona de trabajo social finalmente con la psicóloga de la Ceave.
P9		La secretaria y después me mandaron con el ministerio público, luego con el médico que me revisó los golpes que traía en mi cara, de ahí me volvieron a mandar con el ministerio público, después tuve que volver a declarar y me mandaron con trabajo social donde me realizaron muchas preguntas y por último con el psicólogo, ya no volví.

Tabla 34. *Proceso de atención que vivieron las entrevistada*

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de contenido con MAXQDA de las entrevistas a víctimas.

Este mecanismo de atención no refleja que se siga un protocolo de atención. Si bien los hechos victimizantes son diferentes para cada persona, la forma en que están siendo atendidas está permeada, en ciertos casos, por algunas discrepancias, que no necesariamente corresponden a una atención diferenciada para garantizar la no discriminación, el trato equitativo e igualitario. Por el contrario, puede ser una evidencia de que la atención, en algunos casos, tiene ciertos tintes de favoritismo ya sea por influencia o presión de terceros.

III. Calidad de la atención

a) Instalaciones e infraestructura: las participantes no hacen mucha alusión a las condiciones de los lugares en donde son atendidas. Pero una vez que se les preguntó directamente los resultados son los siguientes: el transporte más utilizado para llegar a la Ceave es la ruta, mientras que caminar, usar taxi o vivebús representa 25%, en tanto trasladarse en carro particular no es una opción (figura 32).

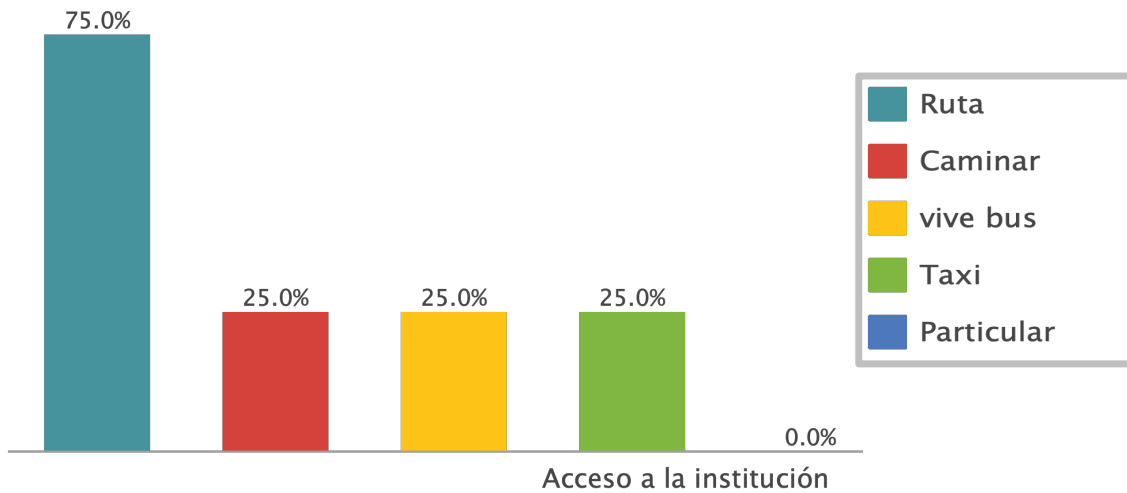


Figura 32. Medio de transporte utilizados por las entrevistadas para llegar a la Ceave

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de contenido con MAXQDA de las entrevistas a víctimas.

En la tabla 35 se encuentra cómo las víctimas perciben las instalaciones e infraestructura de la Ceave. En los segmentos de este código se reflejan los sentimientos, percepciones, dificultades y frustraciones de las personas para poder llegar al lugar y recibir atención. La ubicación de la institución no les es accesible, tienen que caminar, esperar la ruta, transbordar al vivebús y hay quienes no conocen el lugar y les resulta aún más difícil; esto aunado a la insuficiencia de recursos económicos que padecen algunas víctimas.

Nombre del documento	Código	Segmento
P2		Consultorio..., chiquito, era una oficina; estaba su escritorio, su computadora y a su lado estaban unas sillas, un sillón y una mesa.
P5		Es un lugar que sí está confuso de llegar, uno ubica la fiscalía General, pero no la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
P8		El tiempo que tardé de mi casa (colonia Tarahumara) al Instituto fue aproximadamente de 45 minutos, y el medio en que pude llegar fue en transporte público.
P9		Era un espacio pequeño, las personas estaban armadas, había hombres y policías caminando en los pasillos, se escuchaba mucho ruido; en los cuartos donde estuve acudiendo tenían computadoras y muchas hojas en los escritorios.
P9		No fue fácil llegar al lugar..., tuve que caminar 30 minutos a pie y de ahí me traslade en una ruta de transporte público; las personas me miraban, pero nadie me auxiliaba, fue entonces que me acerqué con el chofer para decirle qué transporte público pasaba para la fiscalía y él me contestó que el vivebús. Luego cuando llegué a la fiscalía general me atendió el guardia y me dijo que ahí no era.
P12		Son oficinas compartidas.
P12		Oficina muy chica y tenía muchos expedientes, muchísimos, muchísimos, expedientes.
P12		Ahí, sinceramente, no cabíamos.
P12		Pues en la ruta, tenemos que transbordar del centro para agarrar la otra ruta.
P12		Si es muy tardada la ruta, se hace como hora y media.
P12		Las oficinas no tienen la separación adecuada para sentirte en confianza y contar lo que te pasa con la licenciada, con el psicólogo, con la persona que te va a ayudar.
P12		Están todos ahí escuchando.
P12		No da confianza el lugar. Al contrario, da miedo, es una institución ya muy vieja que ha sufrido ataques muchas veces; entonces dices: “cómo una institución en dónde estás siendo atendido y llevas ayuda psicológica o vienes a contar tu problema tiene tantos...”, es agredida de esa forma. No te sientes en la confianza de que si voy entrando y la balean, como ha sido varias veces.
P12		Te hace sentir que hay mucho dolor, mucho dolor, mucha impotencia, mucho coraje.

Calidad de la atención \ Instalaciones

Tabla 35. *Instalaciones de la Ceave*

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de contenido con MAXQDA de las entrevistas a víctimas.

Los testimonios dan cuenta de que las instalaciones no son las más idóneas para ser atendidas, pues no se sienten seguras, no sienten privacidad, comparten oficina y les genera miedo y desconfianza ver a los ministeriales armados. Se argumenta que, si la propia fiscalía ha sido objeto de atentados, balaceras; a ellas, a las víctimas, qué les puede esperar a las víctimas. Es un lugar que: “Te hace sentir que hay mucho dolor, mucho dolor, mucha impotencia y mucho coraje” (P12).

b) Trato del funcionario hacia las víctimas: hubo personas que señalaron sentirse inseguras con el trato que recibieron de parte de los funcionarios (figura 33); sus miradas las ponían nerviosas, percibieron un trato discriminatorio porque no hablan bien español y les negaron un intérprete. A alguien le pareció que sólo hacían su trabajo, se portaron bien y argumentando que los funcionarios: “son personas que ya están acostumbradas a casos así, simplemente yo pienso que son personas que están haciendo un trabajo” (P7).

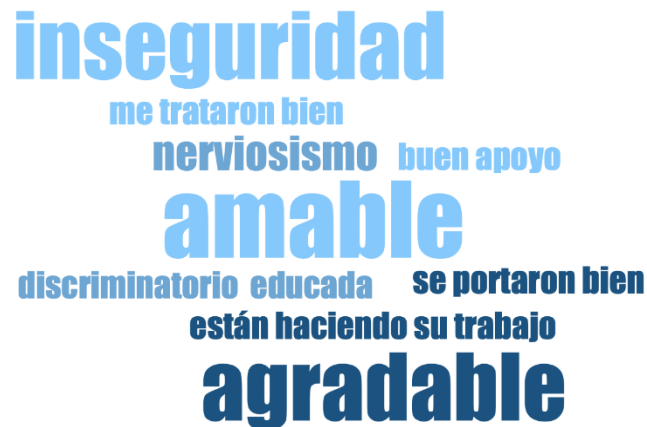


Figura 33. *Trato que reciben las víctimas*

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de contenido con MAXQDA.

Nota: percepción de las víctimas con respecto al trato que reciben de los funcionarios de la Ceave.

En el caso de la P8 señaló que el trato fue amable y educado porque conocía a la persona que la atendió, además de ser representada por una abogada con la que se sentía identificada. Al parecer estos aspectos la hicieron acreedora a un trato “especial”⁴⁴ en comparación con el resto de las participantes, incluso de la P9 con quien compartía la característica de pertenecer a un grupo étnico. La diferencia entre las entrevistadas fue que una llegó a la Ceave con representante y la otra no.

c) Conocimiento y trato especializado del funcionario: se percibe que los funcionarios “tienen que sensibilizarse más con la víctima porque no están tratando con un objeto, sino

⁴⁴ Se podría pensar que este trato diferenciado puede ser considerado como una discriminación positiva, sin embargo, no se podría hablar de una discriminación inversa porque otras personas que tienen las mismas condiciones no fueron tratadas de igual manera. La diferencia se hizo a partir de que iba acompañada de una abogada. Sin embargo, se considera que faltaría hacer un análisis de más casos para llegar a un resultado concluyente, además de hacer una amplia revisión sobre lo que implica la discriminación positiva o inversa como se puede encontrar en la literatura. Para tener una idea general se puede revisar, en un primer momento, De la Rosa (2010).

con la persona y esa persona viene dañada psicológicamente y tal vez físicamente también. Entonces más que hacer su trabajo y más que estar capacitados, hay que ser humanos” (P5).

El trato que reciben las personas desde el inicio, le hace pensar que los funcionarios no están capacitados: “no creo que estén especializadas y capacitadas; simplemente al entrar el guardia te trata como si fueras un criminal, un delincuente” (P12). La situación psicológica en que se encuentran a raíz del hecho victimizante, no les permite vislumbrar si el funcionario que las atiende tiene experiencia, está capacitado, especializado para proporcionar una adecuada atención, esto lo detectan después de que ha pasado el hecho victimizante y a la distancia recuerdan el trato que recibieron en la institución. “Yo, en realidad, no puedo decir si tenían experiencia o no, porque en ese momento uno está tan frágil, tan desvalido, tan no sé, se siente uno mal que yo creo en esos momentos uno no se da cuenta” (P7); “de momento yo me sentí que me escuchaban, porque me ponían atención. Pero ya ahora, después de tiempo, pues no. No los considero con experiencia, porque hasta ahorita no se soluciona o no me han dicho algo sobre eso” (P7). Nuevamente el caso de la P8 hace una diferencia, ella reconoce que recibió un trato “especial” y al respecto menciona: “pues no sabría contestar a esta pregunta, porque cuando llegamos con la Lic. observé que el trato fue rápido, porque a nosotras nos pasaron rápido y había más personas antes que nosotras” (P8).

En este rubro, las participantes fueron muy enfáticas, no creen, no están seguras, no perciben un conocimiento, especialización y capacitación de los funcionarios por quienes fueron atendidas, pero como ya se mencionó esto lo identifican después de que se encuentran más fortalecidas, tanto física como psicológicamente. En los momentos de vulnerabilidad, perciben que el trato es bueno.

d) Valores bajo los cuales son atendidas: la atención que recibieron se caracterizó por ciertos principios, los cuales se esquematizan en dos nubes de palabras tituladas *en condiciones de vulnerabilidad* y la otra *no vulnerabilidad* (figura 34). A primera vista podría parecer que se contraponen y que puede ser contradictorio. Sin embargo, mientras en la primera la falta de solidaridad, de escucha, empatía son predominantes de la atención, además de considerar que hay anomalías y se percibe desconfianza, en la otra se resaltan los valores que guían el actuar de los funcionarios (estos valores son el respeto, la escucha, confianza,

empatía e interés). Ésta aparente contradicción se explica con base en el caso de la participante 8. Ya se había mencionado con anterioridad que ella estaba representada por una abogada indígena del Instituto Estatal de las Mujeres, esto hizo una importante diferencia en el trato que recibió, facilitó el proceso de atención, se logró una sentencia y el trato recibido fue favorable. Además, cabe resaltar que las entrevistadas tienen percepciones encontradas y así como reconocen que en ocasiones no tienen el trato que ellas esperan, también señalan que el trabajo de los funcionarios no es fácil.

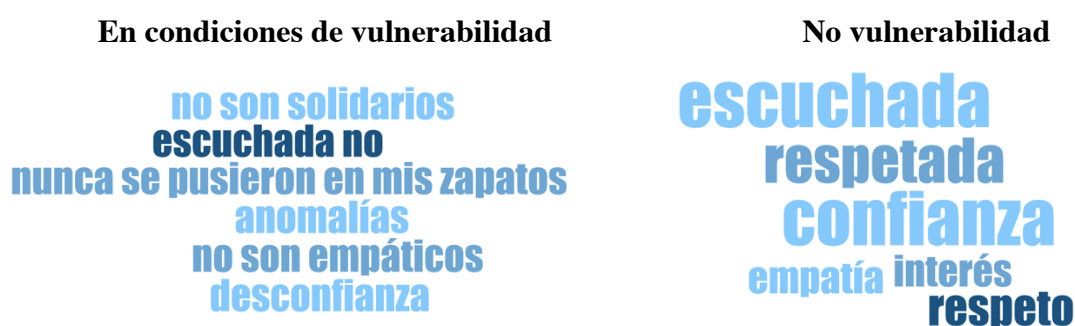


Figura 34. *Valores institucionales*

Fuente: elaboración propia con base en el análisis con MAXQDA.

Nota: percepción de las víctimas sobre los valores que imperan en la atención cuando: 1) la persona está en estado de vulnerabilidad y 2) cuando ha pasado tiempo del hecho victimizante.

En la tabla 36 se muestra el caso de la P8 con relación a los valores que ella identificó en la atención recibida. Es en el caso de la P8 y P12 que resaltan la confianza como un valor característico de la atención a víctimas. Al observar la tabla con sus frecuencias se nota que, en la mayoría de los casos, las personas no perciben que estos valores hayan sido practicados en la atención recibida. Para el caso de la P12, ella hace una importante distinción y deja ver que la víctima tiene una forma de pensar, de sentir muy particular cuando está reciente el hecho victimizante y cuando se mira en retrospectiva. Ella hizo énfasis que cuando acudió a la institución percibió estos valores, pero que de forma retrospectiva ya no lo consideraba así. Ella argumenta que el dolor, la confusión, el mismo contexto, no deja ver con claridad la atención que está recibiendo. En el momento en que ella realiza toda la narrativa de su experiencia hace una distinción entre el antes y el después, por ejemplo “antes sí pensé que era confiable su atención, pero ahora ya no lo creo” (P12).

Palabra	Frecuencia	%	Documentos	P1	P2	P3	P4	P5	P7	P8	P9	P11	P12	P13
Confianza	9	22.50	4	0	0	1	0	0	1	2	0	0	5	0
Escuchada	9	22.50	5	2	0	0	0	2	0	1	2	0	2	0
Respetada	7	17.50	5	0	0	0	0	2	1	1	2	0	1	0
Respeto	5	12.50	3	0	1	0	0	0	0	3	1	0	0	0
Empatía	4	10.00	4	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0
Interés	4	10.00	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	0
Empático	1	2.50	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Solidario	1	2.50	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Dignidad	0	0.00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabla 36. Valores característicos de la atención recibida

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de contenido con MAXQDA de las entrevistas a víctimas.

Nota: muestra la percepción de las víctimas con respecto a los valores que caracterizan la atención a víctimas según su experiencia

e) Barreras institucionales: entre las barreras institucionales que interfieren con el acceso a la atención está la ubicación de la fiscalía, la cual no es de fácil acceso. No cuentan con todos los servicios que requieren las víctimas, por ejemplo traductores, y muchos de los servicios los tienen que gestionar con otras instituciones. Si bien es cierto que esto es lo que marca la ley, el que en la Ceave no se cuente, por ejemplo, con médicos o traductores hace que la atención se retrase, además los tiempos de espera son largos.

f) Barreras individuales que potencializan la revictimización: se considera que las barreras individuales son aquellas características propias de la persona que les impide o limita el reconocimiento y ejercicio pleno de su derecho para recibir atención. Entre las barreras identificadas el aspecto religioso y/o espiritual tiene un papel relevante. Las creencias espirituales pueden influir en: 1) cómo perciben la atención que han recibido en la Ceave y 2) las características que les atribuyen. Algunas personas no adjudican su derecho a recibir atención a la responsabilidad de la institución o incluso del propio Estado, sino a un Dios. Esto implica que, al parecer, las personas no se perciben como sujetas de derecho. Señalan que tuvieron suerte de ser bien atendidas y esto se debió no a la responsabilidad que posee el funcionario o funcionaria, sino a un Dios o la suerte. La atención que reciben no son favores personales o una dádiva del Estado, no es fortuna, suerte, designio o voluntad de Dios; sino un derecho. A continuación, se ejemplifica lo anterior con los segmentos codificados que se presentan en la tabla 37.

Código	Segmento
Barreras individuales que potencializan la revictimización	Tuve la suerte, acudí a solicitar ayuda.
	Bendito Dios, nos ayudaron.
	Gracias a Dios.
	La justicia no es de nosotros, viene de arriba; Dios es justo y él sabe.
	No tengo idea, la verdad no tengo idea porque me atendieron bien, el apoyo que pedí me lo dieron, que fue lo de la atención psicológica; me ayudaron con las muchachas, que era con lo que yo batallaba.

Tabla 37. Barreras individuales que potencializan la revictimización

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de contenido con MAXQDA de las entrevistas a víctimas.

La forma de utilizar ciertos términos y el contexto en que tiene lugar es otra barrera individual. Palabras como *ayuda* o *beneficios* en cierta medida están en contra de una visión apegada a la ley y al cumplimiento de los derechos de las víctimas. Es en este sentido en que nos referimos a que ciertas expresiones del lenguaje son una barrera individual. Las participantes mencionan esto de forma particular cuando hacen referencia al tipo de atención que reciben por parte de funcionarios públicos. Su forma de nombrar las cosas está permeada por su cultura religiosa/espiritual que en el momento de ser víctimas se vuelve aún más fuerte y, en ocasiones, es el único apoyo que perciben. Esta visión puede interferir en visualizarse como una persona sujeta de derechos y que la “ayuda”, como ellas la nombran, no son más que los derechos a los que deben tener acceso, les otorga la ley y que debe estar garantizado por las instituciones. En la tabla 38 se muestra la frecuencia de palabras en que se utilizan los términos *ayuda*, *asistencia*, *apoyo*, *derechos*, *beneficios*. La palabra *apoyo* es utilizada con mayor frecuencia (64 veces), en 40.25% del contenido de las entrevistas. Mientras tanto, la palabra *derechos* únicamente es mencionado 16 veces.

Palabra	Longitud de palabra	Frecuencia	%	Rango	Documentos
Apoyo	5	64	40.25	1	9
Ayuda	5	45	28.30	2	8
Dios	4	34	21.38	3	6
Derechos	8	16	10.06	4	6
Asistencia	10	0	0.00	0	0
Beneficios	10	0	0.00	0	0

Tabla 38. Palabras que estigmatizan

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de contenido con MAXQDA de las entrevistas a víctimas

Nota: frecuencia de las palabras que muestran un lenguaje que estigmatiza.

En síntesis, algunas características propias de las personas que son víctima puede ser un catalizador para la revictimización. El bagaje, experiencias, historia de vida y creencias de las propias víctimas son factores que pueden potencializar conductas revictimizadoras por parte de los funcionarios.

En general, la calidad de la atención ha sido percibida de forma diferente por las participantes. La señalan como buena, sin embargo, la atención la centran únicamente en el servicio psicológico, dejando fuera lo jurídico, médico, trabajo social u otras. No toman en cuenta el tiempo que transcurre entre el hecho victimizante y el momento de recibir la atención. Ellas mismas narran que la atención no es inmediata, pues pasa hasta un año o más para que reciban, por ejemplo, atención psicológica, que es un servicio con alta demanda, pocos espacios y personal insuficiente.

Las participantes han asociado que la calidad de la atención se mide en función de la resolución de los hechos que implica la identificación del culpable y su sentencia, y conocimiento de la verdad, entre otros aspectos, los cuales han estado ausentes en la mayoría de los casos. Las víctimas no han quedado satisfechas de las resoluciones judiciales e incluso se duda de la veracidad de éstas.

En la tabla 39 se hace un comparativo de los códigos: calidad de la atención, inmediatez, reparación del daño y acceso a la justicia, que dan sustento a lo anterior y evidencian las incongruencias y las diferentes posturas de las entrevistadas. Estos resultados ponen de manifiesto la falta de claridad que tienen las víctimas en cuanto a las funciones y alcances de la Ceave en comparación con la Fiscalía. Cabe precisar que la resolución de los casos y la sentencia no son atribuciones de la Ceave. En tanto a lo que sí atañe a la Ceave, las entrevistadas denotan haber sido atendidas y en ningún momento se les negó la atención. El tipo de atención que recibieron fue psicológica, psiquiátrica, médica y los tiempos de atención son variables. Hay quienes recibieron la atención unos años después del hecho victimizante o de forma inmediata siempre que la víctima lo solicita.

Código	Segmentos codificados	Código	Segmentos codificados	Código	Segmentos codificados
Calidad de la atención	Me trataron bien, siempre buen apoyo (Entrevista 1a: 8 – 8 [0]) La verdad no tengo idea porque me atendieron bien, el apoyo que pedí me lo dieron, que fue lo de la atención psicológica, me ayudaron (Entrevista 1a: 8 – 8 [0])	Inmediatez de la atención	La fiscalía no la apoyó de forma inmediata (psicológica, médica o psiquiátrica)	Reparación del daño	No hubo reparación del daño, nada (Entrevista 1a: 8 – 8 [0])
	Nunca se portó déspota, ni nada, y nunca dijo algo que me hiciera sentir mal. Era muy amable (Entrevista 2: 10 – 10 [0])		(Entrevista 3: 24 – 24 [0])		No van a remediar la muerte de mi papá, no se compensa con nada (Entrevista 2: 10 – 10 [0])
	En cuanto a la atención que proporciona la fiscalía, te brindan la ayuda así, están muy dispuestos (Entrevista 3.: 25 – 25 [0]) Te los brinda, te los dan así, sin poner pretextos, sin decir “no hay ayuda”, sin ponerte trabas (Entrevista 3.: 25 – 25 [0]) No hacen su trabajo de investigación como debe de ser, no realizan la investigación como debe ser (Entrevista 3.: 26 – 26 [0])				

Tabla 39. Acceso a la justicia

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de contenido con MAXQDA de las entrevistas a víctimas.

Nota: resumen de segmentos codificados de la calidad atención, inmediatez, reparación del daño y acceso a la justicia.

La injerencia que puede tener la Ceave para que las víctimas logren la justicia está limitada. Si bien la Ceave les proporciona atención y asesoría jurídica y acompañamiento legal a las víctimas durante todo el proceso jurídico, no depende sólo de esa persona llegar a una sentencia condenatoria, llegar a la verdad de los hechos o que quede abierto o cerrado el expediente. Nuevamente la narrativa de las víctimas hace alusión a responsabilidades que, desde su punto de vista, la Ceave no cumple, pero no tienen claridad en que las atribuciones de la Ceave son limitadas. Hay una falta de reconocimiento de la labor de la Ceave, cuando se afirma que no “hubo reparación del daño, ni nada”, esto a pesar de la persona recibió apoyo psicológico para sus hijas y fue beneficiaria de diversos programas y apoyos como útiles escolares, uniformes, despensas y se le condonó el pago de inscripción a las escuelas de educación superior para sus hijas.

IV. Eficacia de la atención

Hasta aquí, con base en los resultados antes descritos, se puede indicar que las víctimas no se sienten satisfechas con la atención recibida, que hay un trato diferenciado y que la atención no necesariamente está encaminada a lograr la igualdad. Por ejemplo, afirman que no han visto resultados, no han esclarecido los hechos, no hay sentencias y si las hay atribuyen que se debió a presiones (ya sea de ONG, representantes de la víctima o de las propias víctimas); también señalan que se cierra el expediente, se duda de una prueba de ADN y no se cree que sea del hijo o hija desaparecida, asimismo se nota la incredulidad cuando dicen que no saben lo que pasó y su única expresión es “sólo Dios sabe lo que pasó” o “la justicia no es de nosotros, viene de arriba y él sabe” (P1), o cuando las autoridades no han entregado el acta de defunción, cuando tienen que “acomodar” las declaraciones para que el caso este más fortalecido, y cuando se vive intranquilo por no conocer la verdad y no se tiene certeza de nada. Todo estos acontecimientos son indicadores de la falta de eficacia de la institución. En la figura 35 se diagrama como está configurada la eficacia desde los relatos de las víctimas. La eficacia está asociada a la satisfacción, la confianza, transparencia, derechos de reparación y acceso a la justicia, de los cuales ninguno está resuelto desde lo institucional.

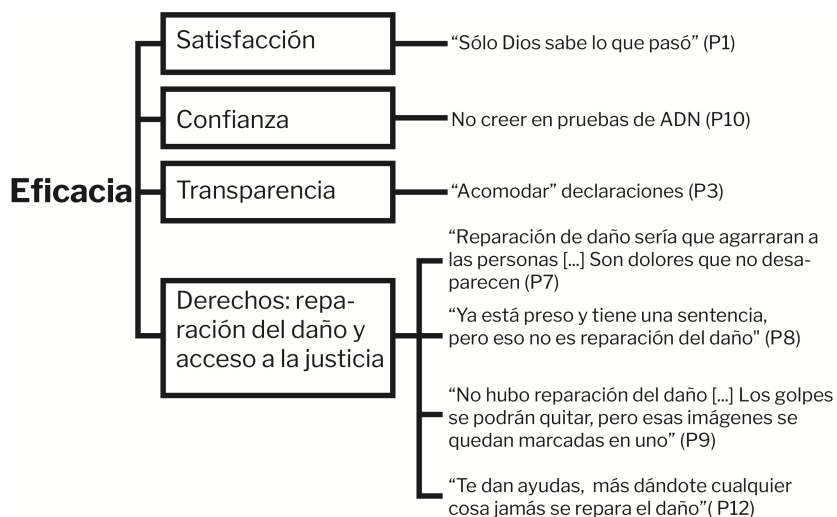


Figura 35. Falta de eficacia de la atención

Fuente: elaboración propia con base en los segmentos codificados de las entrevistas a víctimas.

La reparación del daño sólo existe en el papel. Las víctimas están convencidas que no es posible tal reparación. “Ese daño **no se repara nunca** [...] Yo considero [que] una

reparación de daño sería que agarraran a las personas, pero para que no siguieran haciendo más daño [...] Son dolores que no desaparecen, aprende uno a vivir con el dolor, más no; el daño ahí está, siempre va a estar ahí para mí (P7).

Si bien a la Ceave no le corresponde imponer una sentencia, las víctimas se lo atribuyen como una responsabilidad. Esto denota la necesidad de un trabajo coordinado entre fiscalía, MP y Ceave para hablar de una reparación integral. Hay una discrepancia entre lo normativo, lo que pone en práctica la Ceave y lo que las víctimas perciben y lo que demandan de la institución. La narrativa de P7 hace alusión al principio de no repetición como una vía para hablar de reparación del daño, haciendo énfasis a que aun así la pérdida, el dolor, el daño, seguirá. Esta narrativa evidencia que la reparación del daño, tal como es conceptualizada por el sistema normativo, no corresponde a la realidad de las víctimas en tanto se demanda la necesidad de reconceptualizar el término *reparación integral del daño*. “Se podría decir que sí, porque ya esté preso y tiene una sentencia, pero eso no es reparación del daño, porque las niñas no olvidaran lo que su papá les hizo” (P8); “No hubo reparación del daño, porque los golpes se podrán quitar, pero esas imágenes se quedan marcadas en uno” (P9).

Las víctimas asocian la reparación del daño con el olvido del daño psicológico, emocional y físico que dejó el hecho victimizante, además de que haya una sentencia. Sin embargo, no olvidar las consecuencias del hecho victimizante, las hace afirmar que no existe una reparación del daño, pues la ley les “garantiza” que regresen a su estado original previo a la victimización, lo que sin duda es imposible de lograr. En este sentido lo que corresponde es que la ley garantice sólo lo que pueda cumplir. En este sentido la Ceave tiene una importante labor: clarificar su razón de ser y redefinir sus alcances y que éstos sean conocidos y entendidos por las personas que solicitan sus servicios. “Te dan ayudas, mas dándote cualquier cosa jamás se repara el daño. Pienso que es algo que queda en tu vida para siempre” (P12).

Los servicios, áreas de especialidad, las políticas públicas o “ayudas” como dicen las víctimas, mitigan el dolor, la pérdida y el sufrimiento, pero con ello no se da la reparación como la conceptualizan las víctimas. Se considera primordial que desde la Ceave y desde la normatividad se retome el sentir de las víctimas en cuanto a la reparación y lo que significa

para las víctimas. En estas narrativas se pone en evidencia la necesidad de redefinir, reestructurar el término *reparación del daño* y, como ya se mencionó, los alcances de la Ceave y sus objetivos en pro de la recuperación de la víctima.

Por otro lado, la religión es un mecanismo positivo para enfrentar la victimización, incluso, en algunos casos, más que la atención institucional. Así, es positiva la presencia de ideas religiosas e incluso de la Iglesia como una institución que les brinda apoyo, que muchas veces no se les proporciona en las instituciones especializadas en la atención a víctimas. De esta manera, al no ser efectiva la atención las personas tienen que buscar otros mecanismo y recursos para hacer frente a lo que están viviendo, por ejemplo: la religión, los estudios o el trabajo y optan por dejar la justicia en las manos de Dios: “la justicia no es de nosotros, viene de arriba; Dios es justo y él sabe” (P1). En este fragmento, se deja ver que la institución no es garante para alcanzar la justicia, no se le confía esta tarea. Se confía más en Dios que en la institución, pero también influye su manera de ver la vida para que en especial P1 le otorgue a Dios un papel protagónico en su vida.

4. Análisis de guía de observación institucional,⁴⁵ lista de cotejo

Para el análisis de este rubro nos apoyamos en un sistema de codificación (Anexo 9) y se muestran algunas fotografías de las instalaciones de la institución (anexo 11), desde la fachada (anexo 11 imagen1), hasta de los interiores (anexo 11, imágenes 2-7); esto con la finalidad de dar a conocer, por un lado, las condiciones bajo las cuales las víctimas son atendidas y, por el otro, las condiciones en que trabaja el personal de la Ceave.

I. Recursos normativos

- Cuenta con una amplia gama de instrumentos normativos internacionales, nacionales y estatales.
- El Modelo de atención está en proceso de diseño; hasta el momento de la redacción de esta tesis, aún no existe un documento formal.

⁴⁵ Es importante señalar que la guía de observación fungió como una lista de cotejo, y no se está retomando como una observación etnográfica. Si bien se hicieron algunas observaciones al momento de hacer su llenado, se hace poca alusión a ellas, ya que la finalidad principal de la guía de observación es sólo contrastar su presencia o ausencia de cada aspecto.

- El protocolo de atención lo están trabajando, por lo que no fue posible que me lo mostraran, ya que argumentaron pronto se iba a hacer público. Hasta el momento esto no ha pasado.⁴⁶

II. Recursos financieros

- Cuentan con recursos propios, una parte es administrada desde la Ceave Juárez y otra desde las oficinas generales en Chihuahua, lo que en su momento llega a ser un obstáculo.
- Cuentan con un Fondo de Ayuda para las Víctimas.

III. Infraestructura

- El inmueble se encuentra dentro de las instalaciones de la Fiscalía, esto dificulta que la Ceave sea reconocida por la población y les genera confusión, creen que es lo mismo la Fiscalía que la Ceave.
- La Ceave está ubicada en una de las avenidas principales y más conocida de la ciudad: Eje Vial Juan Gabriel, sin embargo, la institución no es ubicada por las personas.
- Pasan diferentes autobuses hacia diversas rutas.
- Es la vía por dónde pasa el Vivebús.

La Fiscalía General del Estado de Chihuahua, zona norte, tiene un amplio estacionamiento. Las instalaciones al interior cuentan con dos entradas (principal y alterna), dispone de infraestructura para personas con discapacidad (sillas de ruedas) y hay una rampa que conecta a la segunda planta de la institución.

En cuanto a la organización del inmueble y estado de las áreas que componen la Ceave, en el Anexo 10 se ilustra mediante un croquis la distribución de los espacios. La Ceave cuenta con dos espacios juntos. No existe zona de juego, entretenimiento ni diversión para niños y niñas. Mientras las personas son atendidas los niños(as) juegan en el piso y están en la misma sala de espera que sus familiares.

Se observan largos pasillos, solos y poco iluminados, que conecta a la Ceave con la Fiscalía (Anexo 11, imagen 2) y al interior de la Ceave también hay pasillos de este tipo (Anexo 11, imagen 3). Queda confirmado que esta distribución de los espacios, y

⁴⁶ La observación y las entrevistas a funcionarios se realizaron entre marzo y abril de 2019, después de un año, aún no hay nada público.

específicamente este tipo de pasillos, son lugares que generan inseguridad y miedo en las víctimas. En uno de esos, por las mañanas, alrededor de la 9:00 se reúne la policía ministerial para recibir instrucciones de sus superiores. El conglomerado de oficiales con pistola, sin duda tiene un efecto en la víctima y en sus acompañantes cuando se encuentran ante estos escenarios.

Al interior de las oficinas de la Ceave, al entrar las personas, se encuentran con la recepción y sala de espera. Es éste el espacio en donde las personas tienen el primer contacto propiamente con la institución. Se observa un espacio descuidado y no siempre hay una persona que atienda (Anexo 11, imagen 4).

El espacio físico en donde son atendidas niñas y niños víctimas y grupos de apoyo se caracteriza por ser inadecuado para los menores. Incluso, se pone en peligro su seguridad. La calidad de las instalaciones para estas víctimas resulta poco funcional, no son confortables, ni cálidas, ni seguras (Anexo 11, imágenes 5-7).

Por otro lado, las características físicas de las oficinas en donde las víctimas reciben ya sea la atención psicológica, jurídica o social cuentan con computadora, teléfono e incluso en los escritorios se observan documentos apilados, que en ocasiones interfiere con la visibilidad y contacto visual entre el funcionario que proporciona la atención y la víctima.

IV. Recursos humanos

Hasta el momento en que se realizó la observación y registro, se contaba con 146 personas que integraban la Comisión Ejecutiva, zona norte, del Estado de Chihuahua con sede en Ciudad Juárez. Al realizar una búsqueda en la página oficial de la Fiscalía del Estado, la plantilla sólo para Ciudad Juárez era alrededor de 26 personas, con diferentes perfiles: psicología, derecho y trabajo social, principalmente.

V. Condiciones laborales

El personal tiene horarios establecidos, pero no siempre se respetan; la demanda del servicio implica quedarse más tiempo. Para mitigar la carga de trabajo hacen guardias para dar atención vía telefónica por la noche y atención en el lugar de los hechos cuando se demande. La institución no garantiza medidas de autocuidado. Los trabajadores tienen derecho a dos periodos vacacionales al año. Además, hay carencia de oficinas, computadoras e insumos para trabajar.

VI. Sistema de Carrera

Los mecanismos para la contratación de personal no son claros. El personal tiene posibilidades de crecimiento en la institución, pero no se sabe el procedimiento, aunque sí hay casos en que ha sucedido.

VII. Independencia, autonomía

En diseño organizacional se goza de independencia, pero en la impartición de la atención a veces la Ceave se ve obligada a actuar bajo presiones políticas o sociales, ya que se le demanda atender casos mediáticos y darles más atención que a otros, que no son interés de público o político. Estas formas de actuar van en contra de los principios de igualdad y no discriminación.

VIII. Consolidación de redes

La ley establece términos de colaboración entre instituciones del gobierno, pero también con la sociedad civil organizada. Con estas últimas tienen contacto, colaboran, trabajan y se apoyan, pero no hay convenios, ni líneas de trabajo programadas.

IX. Transparencia y efectividad

No cuentan con un sistema de rendición de cuentas en términos de eficacia y calidad de la atención. Envían reportes a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, pero, por ejemplo, no tienen datos del impacto de la atención que proporcionan, ni cuentan con una evolución de calidad del servicio. En las páginas oficiales no se encuentra esta información y al solicitarlas al portal de acceso a la información no se han obtenido resultados.

X. Aplicación del Modelo o flujograma para la atención

Sí aplican flujograma de atención, pero enfatizan que no se rutiniza el trabajo, porque cada caso es diferente. Sin embargo, una de las pautas de atención para la institucionalización es la rutinización, la cual no es sinónimo de mala actuación, sino que, por el contrario, están institucionalizando la No rutinización en la atención a víctimas, lo que implica que su flujograma no es mecánico y rígido, sino flexible y su eje principal es no caer en la rutina de aplicarlo. En este caso, la rutinización estriba en una estrategia que evita que la atención sea mecánica y se dejen de lado las particularidades de cada caso y persona que atienden. Bajo este principio es que se comprometen a poner en práctica el trato diferenciado, apegado a los enfoques de derechos humanos y victimológico bajo un modelo psicosocial e integral.

En resumen, las pautas de institucionalización en sus dimensiones cognitivas, conductuales y axiológicas que derivan del análisis de los resultados son:

Cognitivas

- La Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua es el eje rector de la atención que los funcionarios reconoce y aplican.

Axiológicas

- Se actúa bajo la buena fe y no discriminación.
- Atención diferenciada.

Conductual

- Hay una rutinización de la atención que se caracteriza por no ser mecanizada. En este sentido la rutina no es algo negativo; el principio de la atención es proporcionar un trato diferenciado. Es una conducta repetitiva, hay un consenso entre los funcionarios y se identifican con ello, están convencidos de que lo hacen así.
- El actuar de los funcionarios está determinado por la constante toma de decisiones.
- No se cree en una total reparación del daño, pero se hace lo que está al alcance.

Aproximación cuantitativa

A continuación, se realiza un análisis de los resultados obtenidos de la aproximación cuantitativa. En la encuesta participaron 42 hombres y 58 mujeres, 35% trabajaba en la maquila, de seguridad o en algún otro empleo, 28% era estudiante, 12% profesionista, 11% se dedicaba al hogar, 8% comerciante o campesino, y el resto era desempleado (2%) y jubilado (3%). De los participantes, 66% señalaron tener como religión la católica, 24% ninguna y el resto cristiana (5%), evangélico (2%), otra (2%) y mormón (1%). Únicamente 8% del total de participantes pertenecía a un grupo de los pueblos originarios.

El análisis de validación y confiabilidad del instrumento, mediante el alfa de Cronbach, indicó ser confiable. Esto se determinó con base en los valores obtenidos, como $0.881 > 0.8$ mínimo aceptable; en ese caso el instrumento pasó la prueba de confiabilidad. En este sentido se asume que los resultados obtenidos por medio de este instrumento son confiables (Anexo 12, tabla 1).

El análisis estadístico que se realizó fue de tipo descriptivo, se calcularon medias, frecuencias, porcentajes. La exposición de los resultados está organizada en tres secciones. 1) conocimiento, creencias y percepciones de la atención a víctimas, 2) actitud respecto a la atención que reciben las víctimas por parte de la Ceave y 3) valores.

1. Conocimiento, creencias y percepciones de la atención a víctimas y la Ceave

En esta sección se analizaron los ítems del 1 al 9 que se refieren al conocimiento que la población tiene sobre la existencia de la Ceave, ubicación, accesibilidad, servicios que proporciona, a quiénes atiende y el proceso o ruta de atención.

a) Existencia de la institución: 61% de la muestra señaló no tener conocimiento de la institución, esto en comparación con 38% que señaló lo contrario. En su mayoría, las personas indicaron que es la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, en Ciudad Juárez, la institución responsable de atender a las víctimas. Debe resaltarse que 50% dijo que era la Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas y Ofendidos, una institución que dejó de operar en el momento en que la Ceave inició sus actividades. En tanto, 26% señaló a la Ceave, 40% al Centro de Justicia para Mujeres y 18% otras, como la Cruz Roja, la Comisión de Derechos Humanos del Estado, el SEMEFO y los hospitales.

Cuando se les preguntó si habían escuchado hablar de la Ceave la mayoría dijo que no (83%) y de 27%⁴⁷ que sí ha escuchado hablar de la Ceave fue a través de radio (8%), televisión (16%), periódico impreso (2%), periódico electrónico (1%), redes sociales (9%), recomendación boca a boca (1%) u otro (4%).

De acuerdo con los datos, el medio más eficaz para dar a conocer la institución es la televisión (16%), pues fue el medio de comunicación en donde las personas han escuchado hablar de la Ceave y el otro medio son las redes sociales (9%). Estos datos indican la necesidad de que la Ceave se dé a conocer por los diferentes medios que tiene a su alcance para ampliar su cobertura haciendo llegar el mensaje tanto a su población objetivo como a la sociedad en general. La sociedad tendría que ser vista como una aliada para el trabajo que

⁴⁷ En ocasiones los participantes respondieron más de dos tipos de respuesta, por ejemplo, se enteraron de la existencia de la Ceave por dos medios, es por esta razón que los porcentajes pueden no corresponder a 27% de la población que señaló conocer la Ceave.

desempeña la institución, es decir, se requiere involucrar al sector social en el tema de atención a víctimas.

b) Ubicación y accesibilidad: en cuanto a la ubicación de la Ceave, 98% de las personas señalaron no conocer en dónde se encuentra la institución y únicamente 8% dijo que sí. Una vez que se les indicó la ubicación exacta de la Ceave, se les preguntó si sería fácil llegar a las instalaciones de la institución a lo que 57% señaló que sí y 43% dijo lo contrario. El medio de transporte más utilizado es el carro particular (41%), le sigue la ruta (38%), Vivebús (11%), Uber (6%), taxi (1%) y otro (3%). En la tabla 40 se observan los resultados. Como se observa en la tabla, más de la mitad de las participantes señalaron que les sería fácil llegar a la Ceave en caso de requerirlo. Esto es de llamar la atención considerando que algunas personas dijeron hacer un trayecto de hasta dos horas y tienen que caminar un largo rato hasta encontrar la parada de la ruta y en varias ocasiones tienen que cambiar de transporte mientras otras lo hacen en 20 minutos.

Resumen de procesamiento de casos

		Recuento	Porcentaje
18. ¿En qué medio de transporte llegaría a la institución?	Ruta	38	38.0%
	Vivebús	11	11.0%
	Taxi	1	1.0%
	Uber	6	6.0%
	Carro particular	41	41.0%
	Otro	3	3.0%
Global		100	100.0%
Excluido		0	
Total		138	

Tabla 40. Medios de transporte utilizados para llegar a la Ceave
Fuente: elaboración propia.

c) Servicios y cobertura: 94% de la población desconoce los servicios que proporciona la Ceave. Al preguntarles por los servicios que creen proporciona la institución, la mayoría mencionó servicio de psicología (72%) y más de la mitad lo relacionó con el MP. En la tabla 41 se muestra el porcentaje obtenido para cada respuesta.

Servicio	Frecuencia
Psicología	72%
Psicología infantil	56%
Derecho	55%
Trabajo social	63%
Médico	44%
Peritos	39%
MP	51%
Otro	17%

Tabla 41. Servicios que las personas consideran proporciona la Ceave a las víctimas
Fuente: elaboración propia.

La mayoría de las personas (46%) consideran que únicamente la víctima directa tiene derecho a recibir atención, mientras que 45% considera que las víctimas secundarias también (figura 36).

16. De la siguiente lista marque la persona o personas que usted cree, tienen derecho a recibir atención por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

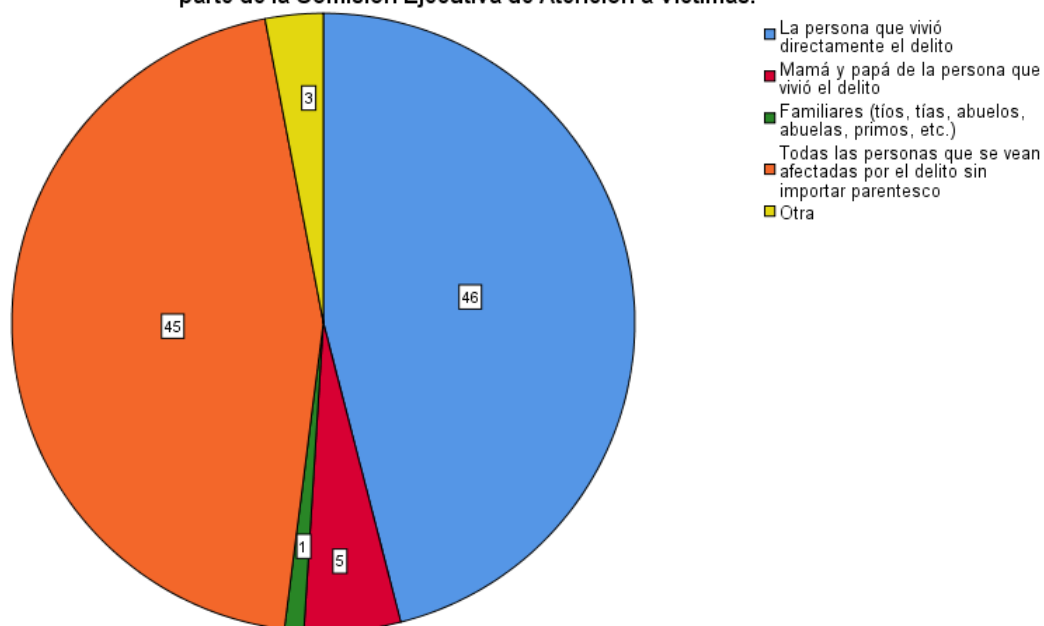


Figura 36. Personas que tienen derecho a ser atendidas por la Ceave
Fuente: elaboración propia.

d) Proceso o ruta de atención (ítems 15, 16, 17, 18): la mayoría de las personas de entre 18 y 61 años (33) considera que la atención hacia las víctimas inicia cuando se interpone la denuncia ante el MP, 27 cuando la víctima recibe algún servicio como psicología, trabajo social, etcétera, 17 personas señalan que inicia cuando la víctima tiene contacto con el primer

funcionario que acude al lugar de los hechos y únicamente 9 señalan que la atención inicia cuando la víctima tiene contacto con la secretaria o con el policía que se encuentra en la entrada de la Fiscalía (figura 37).

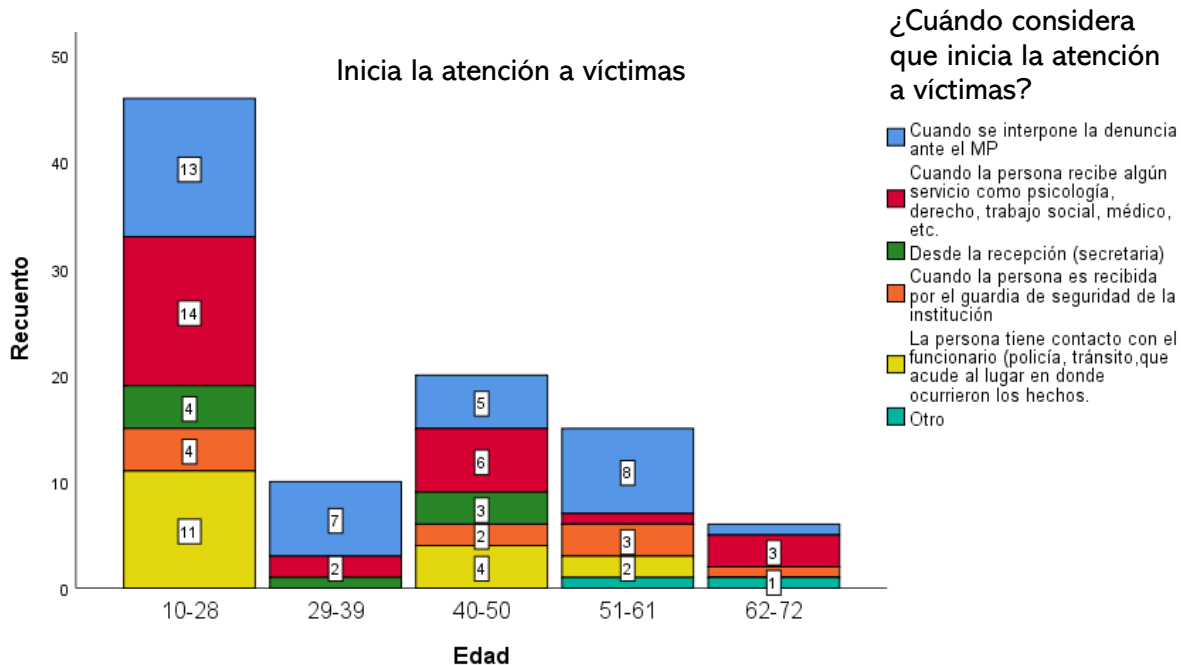


Figura 37. Inicio de la atención a víctimas

Fuente: elaboración propia.

Nota: muestra las respuestas de las personas sobre cuándo consideran que inicia la atención a víctimas

Los hallazgos muestran que las personas no tienen claridad en quién es una víctima, el rol de la MP, de la Fiscalía con la Ceave y con otras instancias como la Ceave, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Estatal de las Mujeres, los hospitales, etcétera. Asimismo, desconocen el procedimiento de atención, así como en dónde inicia. Hubo personas que asociaron que las víctimas son las personas muertas o heridas y señalaron que es el SEMEFO o la Cruz Roja son las instituciones encargadas de atenderlas. Si bien esto es parcialmente cierto, se está dejando de lado otras víctimas que no necesariamente tienen lesiones de tipo físico. La población asocia el ser víctima con daños físicos y la pérdida de la vida. Así, es muy frecuente que señalaran al MP como responsable de atenderlas.

2. Actitud hacia los servicios y atención que se proporciona a las víctimas

Para esta sección se analizaron los ítems 13, 14, 19, 20, 22, que se refieren a la atención que consideran que reciben las víctimas por parte de la Ceave. Se explora la aplicación de los

ejes transversales, el cumplimiento de la reparación del daño y la confianza hacia la institución y funcionarios. En la Anexo 12, , se muestran diversas gráficas y tablas con las medias de cada ítem, si se considera que las opciones de respuesta para cada reactivo es 1=totalmente de acuerdo, 2=de acuerdo, 3=indiferente (ni de acuerdo ni en desacuerdo), 4=en desacuerdo y 5=totalmente en desacuerdo. En el anexo 12 en la tabla 2, se muestran las medias para el ítem 13 es de 3.03, esto significa que las personas son indiferentes a la atención que reciben las víctimas. Lo mismo sucede cuando se les pregunta si consideran que hay una reparación del daño ($X=3.48$), inclinándose más hacia la opción en desacuerdo. En términos generales las personas muestran una confianza parcial en recurrir a la Ceave en caso de requerirlo ($X=2.65$), de que las víctimas sean atendidas por personal especializado ($X=2.88$) y la seguridad que las personas tienen de estar dentro de las instalaciones de la Ceave ($X=2.73$). Es importante señalar que cuando se desagregan los datos por tipo de respuesta, en lo referente a la reparación del daño el porcentaje mayor es que las personas no están de acuerdo ni en desacuerdo en que haya una reparación del daño y 27% está totalmente en desacuerdo (Anexo 12, gráfica 1). Por un lado, este dato revela el desinterés y ambivalencia hacia el tema y, por otro, representa la incredulidad de la población, ya que no tienen seguridad de que exista tal reparación.

3. Valores que caracterizan la atención a las víctimas, según la percepción de los participantes

Aquí se exponen los resultados correspondientes al aspecto axiológico (ítems 10, 11, 12, 21, 23) con relación a la atención y trato que consideran que reciben las víctimas en el ámbito institucional. Se exploraron valores como la ética, empatía, respeto, trato especializado, dignidad y confianza. Los resultados se grafican en una escala de 1 a 5, en donde 1 es totalmente de acuerdo, 2 de acuerdo, 3 indiferente, 4 en desacuerdo y 5 totalmente en desacuerdo.

En el Anexo 12 (gráficas 2-6) se muestran graficadas las frecuencias y medias de cada pregunta. Se destaca que más de 35 personas mostraron indiferencia respecto al trato institucional que reciben las víctimas. De las 100 personas, 21 manifestaron su desacuerdo y 22 un total desacuerdo en que las víctimas sean tratadas por los funcionarios de forma

adecuada. En lo que respecta al trato especializado la tendencia se inclinó hacia la indiferencia, lo mismo ocurrió con la confianza. La mayoría de las personas mostraron estar de acuerdo con que las víctimas reciben un trato empático, solidario, digno y ético. Es importante señalar que, cuando las personas respondían cada pregunta hacia ciertas características de la atención, surgieron comentarios como “debería”, “yo esperarí que así fuera”, “así debería de ser”, “no queda de otra que esperar a que así sea”. Estas expresiones, al margen de las respuestas al cuestionario, son indicios del poco convencimiento de sus respuestas (aun cuando consideran que el trato hacia las víctimas se caracteriza por los valores antes reportados). Las respuestas están más orientadas a lo que esperan de la institución y no a lo que consideran existe.

En general, los datos evidencian que la Ceave no es una institución que la ciudadanía reconozca como el organismo máximo que atiende a las víctimas. Esto, a pesar de que se ubica en una de las vías principales de la ciudad. Sin embargo, a pesar de que la mayoría no conoce la Ceave, las personas consultadas tienen una percepción de desconfianza hacia la institución y el personal (funcionarios). Tampoco creen totalmente en los valores, ética y profesionalismo en la atención, pero espera un trato digno y especializado.

Se concluye que los hallazgos, por un lado, son un indicador de la falta de cultura victimal y, por otro, fortalecen la propuesta de esta investigación de referirse a pautas de institucionalización en la atención a víctimas. La literatura señala que un aspecto clave para hablar de institucionalización es que la población conozca la institución, los servicios que ofrece, ubicación, personas a quienes atiende, accesibilidad, que responda a necesidades de la población y que tenga influencia social y evidentemente esto aún no se logra. Hace falta promover los derechos de las víctimas, dar a conocer la institución y los servicios que proporciona, generar estrategias y mecanismos para reafirmar los valores institucionales y elevar la confianza hacia la institución.

Resultados generales

En este apartado se presentan los resultados generales, producto de la integración de lo cualitativo y cuantitativo. En la primera parte se hace un análisis comparativo de las rutas de atención que aplica la CEAV y la Ceave. En la segunda parte, se expone la pertinencia de los criterios operativos de cada variable. Y, por último, en la tercera, se expone una propuesta de hacia dónde tendría que dirigirse la atención a víctimas. Esta idea es el resultado de lo que establece la teoría victimológica, el neoinstitucionalismo, el marco normativo y las pautas de institucionalización (actores y procesos) identificadas a lo largo de la investigación.

1. Comparativo: rutas de atención a víctimas

Con base en los resultados obtenidos se hizo un comparativo de la ruta de atención que establece la normatividad y la que se aplica en la CEAV y Ceave. La figura 38 muestra ambas rutas. La propuesta de la CEAV tiene un enfoque psicosocial y se caracteriza, por lo menos en teoría, por la transversalización de la PEG y DH, omitiendo el enfoque victimológico. Este modelo establece que la atención debe darse desde el momento en que tiene lugar el hecho victimizante, aunque no es claro en qué momento concluye la atención, ni tampoco cuándo las víctimas dejan de ser víctimas. Si nos apegamos a la normatividad únicamente en el Reglamento General de Atención a Víctimas éste establece las condiciones bajo las cuales se da por concluida la atención, y según este reglamento es en el Modelo de atención en donde está determinado el momento en que concluye la atención.

Si se considera que uno de los fines últimos de la atención es que las víctimas recuperen su proyecto de vida y se reintegren a su vida cotidiana como era antes del hecho victimizante, regresar al estado previo a la victimización es casi nulo. Se podría inferir que para que la víctima deje de serlo y se concluya la atención tiene que pasar tiempo, por su puesto que este periodo estará en función de diversos aspectos como: hecho victimizante, tipo de víctima, daños sufridos, secuelas, herramientas individuales para enfrentar los hechos, si solicitan apoyo institucional o no, etcétera. En la propia voz de las víctimas, e incluso de los funcionarios de la Ceave, se reconoce que las víctimas no dejan de serlo y el daño sigue latente. Las víctimas señalan que después del hecho victimizante nada vuelve a ser igual, pues ser víctima las hace reestructurar su proyecto de vida o, en su defecto, continuarlo con

las ausencias y vacíos que les dejó la victimización. Al no recuperar su estado “normal” previo al hecho victimizante, los funcionarios las definen como víctimas reparadas.

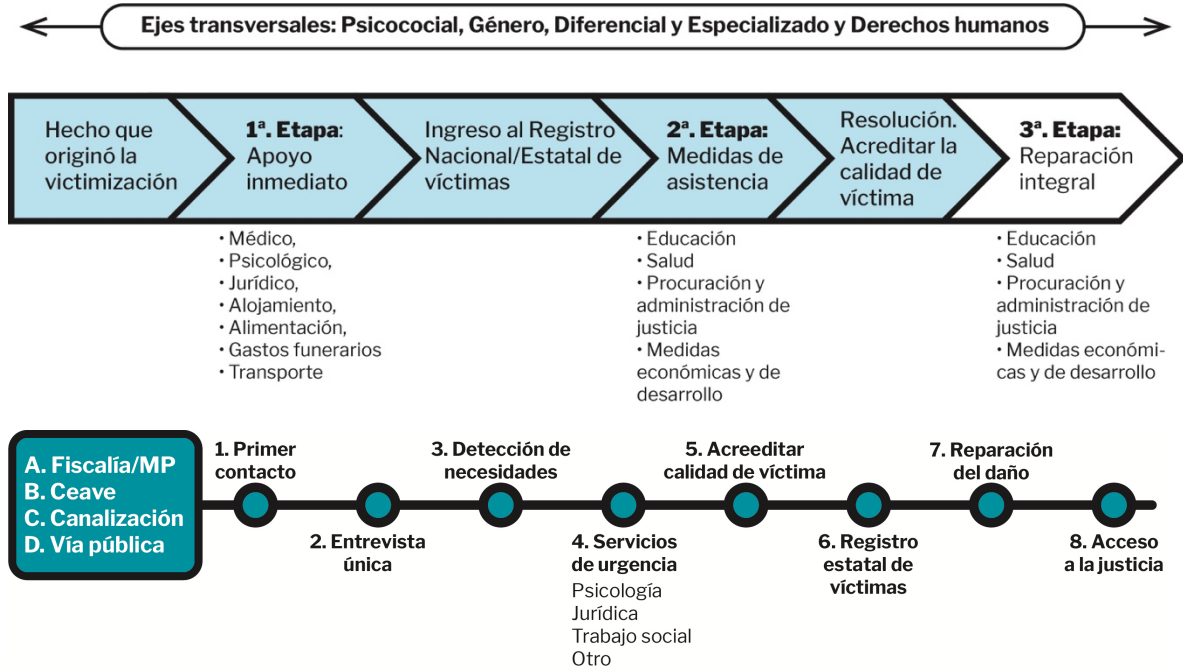


Figura 38. Ruta de atención que implementa CEAV y Ceave

Fuente: elaboración propia con base en el Modelo Integral de Atención a Víctimas (2015) y con base en el análisis de contenido de las entrevistas a funcionarios y víctimas.

Es importante reiterar que desde el ámbito estatal no hay un modelo institucional propuesto desde la Fiscalía del Estado de Chihuahua. La Ceave zona norte, con base en la experiencia, ha ido construyendo sobre la marcha un “modelo de atención”, el cual se va retroalimentando, pero aún no está acabado.

Siguiendo con la figura 38, se destaca que la Ceave denomina su proceso de atención como un “modelo, ruta o flujograma” de atención integral, psicococial, victimológico con PEG y DH. La atención hacia las víctimas puede iniciar desde cuatro vías: A) en el momento en el que ministerio público (MP) y Fiscalía las canalizan a la Ceave, después de haber presentado la denuncia del hecho victimizante, B) cuando las víctimas llegan de forma directa a la Ceave, C) cuando la víctima es canalizada por otra institución, y D) cuando el hecho victimizante se presentó en la vía pública y la Ceave interviene. Si bien el último paso es el acceso a la justicia, según lo reportado por los actores (funcionarios, víctimas y sociedad),

éstos perciben que es casi nulo su cumplimiento a pesar de que existen procedimientos y un amplio marco normativo.

2. Pautas de institucionalización, evaluación de la pertinencia de los criterios operativos de cada variable de estudio

Si se retoma la definición que se asumió de *pautas de institucionalización* como las reglas, normas, preceptos, protocolos, procedimientos, instrumentos y modelos que son el marco de referencia que guían el actuar de los funcionarios (psicólogos, médicos, abogados, trabajadores sociales, etcétera) responsables de proporcionar atención (jurídica, psicológica, médica y trabajo social, entre otras) a las víctimas del delito, este actuar se caracteriza por ser estable, pautado, repetitivo y recurrente al momento de aplicar las normas, mecanismos, valores, reglas y costumbres. Además, hay una habituación de la conducta que adoptan los funcionarios que atienden a las víctimas. Esta habituación en la atención está dada por lo normativo, los procesos y los actores que intervienen en el transcurso de la atención a víctimas. Lo anterior, a su vez, está influido por el contexto, el tiempo y el espacio en que tiene lugar la atención.

Siguiendo un proceso de inducción analítica como lo señala Bardin (2002) de esto que estamos entendiendo por pautas de institucionalización de la atención a víctimas y contraponiéndolo con los resultados obtenidos en las dimensiones que componen cada variable, de acuerdo a la operacionalización que se hizo de cada una de ellas, se construyeron dos matrices que se presentan en la tabla 42 Y 43. En la tabla 42 se ubican las variables descriptivas X1=Diseño institucional y X2=Procesos y actores, con sus respectivas dimensiones e indicadores. En la tercera columna se pone una escala con una categoría cualitativa para valorar cada indicador. Los valores asignados se dieron en función de si el indicador en cuestión estaba presente en la institución, ausente, si se estaba implementando o estaba parcialmente presente.

A continuación, se describe el significado de las siglas utilizadas en la tabla, en donde: P=Presente, esta categoría se le asignó al indicador que mostraba evidencia y certeza de que fuera parte de la Ceave.

A=Ausente, no hay indicios de que la existencia de este indicador.

I=Indefinido, no hay certeza de su presencia o ausencia, ya sea que los actores no mencionaron nada al respecto y no se logró detectar por otro medio.

PAR=Parcialmente presente; el indicador se presenta, pero no totalmente. Por ejemplo, la Ceave no cuenta con un modelo de atención, pero sí tiene protocolos y otros mecanismos para la atención.

EP=En proceso, se está trabajando para lograrlo. Por ejemplo, la Ceave está trabajando en su modelo de atención.

-P=Es definido como una presencia negativa, es decir el indicador está presente pero no se práctica, no se cumple, es desconocido por los actores, etcétera.

La última columna corresponde a las observaciones, es un espacio que se utilizó para hacer algunas aclaraciones o precisiones que se consideraron pertinentes y quedaban fuera de las categorías establecidas.

En la variable X1 (Diseño institucional) se observa que algunos de los indicadores evaluados están presentes (existencia de normatividad, respeto a los derechos de las víctimas y visión, misión y objetivos), parcialmente presentes (coherencia en la normatividad) o en proceso (protocolo de atención). En cuanto a la variable X2 (Procesos y actores), en lo que corresponde a los procesos, 10 indicadores están presentes, seis están parcialmente presentes, uno en proceso y uno está ausente. Respecto a los actores funcionarios la mayor debilidad se encuentra en su experiencia, profesionalización y especialización. Específicamente hay una ausencia de un programa de capacitación anual, acciones o medidas para el autocuidado y para enfrentar el agotamiento laboral o el llamado síndrome del quemado. En lo referente a los actores víctimas tres indicadores están presentes. Siete indicadores están parcialmente presentes y tres están ausentes. Esto indica que el área en donde se debe poner especial atención es en la implementación de los ejes transversales para la atención a víctimas. Finalmente, en lo referente a los actores sociedad civil, ésta es el área en donde se ubican los valores negativos. La sociedad civil percibe que no se practican los valores como el respeto y dignidad en el trato hacia las víctimas. Además de no creer en la reparación del daño, se percibe que los funcionarios no tienen la suficiente especialización o capacitación entre otros aspectos.

Resultados, Matriz de la Evaluación de la pertinencia de los criterios operativos de cada variable

Dimensión	Indicador	P, A, I, PAR, EP *	Observaciones		
X1. Diseño institucional					
Diseño normativo	Existencia de la normatividad	P	Predomina lo estatal y local Flujogramas		
	Existen protocolos de atención diferenciados para cada situación	EP			
	Respeto a los derechos de las víctimas	P	Ausencia victimológico		
	Coherencia entre la normatividad internacional, nacional y estatal	PAR			
	Está documentada la misión, visión y objetivos	P			
X2. Procesos y actores					
De los procesos					
1. Infraestructura	Facilidad de acceso: estado, limpieza, ventilación, iluminación, acústica, tamaño, distribución privacidad, distribución del espacio, mobiliario, aparatos eléctricos	PAR	Resultados de la guía de observación institucional, ausente en normatividad		
2. Recursos	Cuenta con presupuesto asignado y su distribución	P			
	Plantilla de funcionarios, número de funcionarios por área de atención	P			
	Carga de trabajo	P			
	Vacaciones	P			
	Horas de trabajo	P			
	Días de descanso	P			
	Acciones para canalización de emociones y estrés	A			
	Capacitación y profesionalización	PAR			
	Impera un modelo psicosocial e integral	P			
	Se sigue una línea de atención única que todos los funcionarios conocen y ponen en práctica	P			
	Interviene un equipo multidisciplinar	P			
	Se actúa bajo los protocolos y mecanismos de atención escritos	EP			
	Se sigue la normatividad vigente	P			
	Se respetan los derechos de las víctimas	PAR			
	Ausencia de revictimización	A			
3. Características de la atención a víctimas	Trabajo coordinado entre áreas de especialización	PAR			
	Se ponen en práctica los valores institucionales en la atención a víctimas.	PAR			
	Se da una igualdad de trato a todas las víctimas	PAR			
	De los actores: funcionarios				
	1. Especialización	Perfiles acordes al puesto	PAR		
	2. Profesionalización	Cargo, experiencia, formación y grado de estudios, título, antigüedad	PAR	No hay programa de capacitación	
		Refleja las necesidades de profesionalización del personal y de la institución, corresponde a un plan de capacitación.	PAR		
		<ul style="list-style-type: none"> Áreas de actualización Frecuencia o periodicidad Se cuenta con un programa de capacitación anual 	A		
	3. S. del burnout	Agotamiento: físico, mental, emocional	A	Intención de modificarlo	
	De los actores: víctimas				
	2. Ejes transversales	1. Acceso a la atención	Accesibilidad geográfica	P	
		Accesibilidad económica	P		
		Traductores e interpretes	A		
		Personal suficiente	A		
		Derechos Humanos, PEG, Victimológico	PAR		
<ul style="list-style-type: none"> Privacidad y sala diferente a la del imputado Disposición del funcionario para escuchar Celeridad en las diligencias que requieran de la participación de la víctima: declaraciones, interrogatorios, pericias criminalísticas. No duplicidad de pruebas y narración de hechos Recibe información de sus derechos, proceso con claridad y sencillez Credibilidad de la víctima Se proporciona una asistencia inmediata Se respetan los momentos críticos de las víctimas 		P			
PAR					
PAR					
A					
PAR					
PAR					
PAR					
De los actores: sociedad Civil					
1. Cultura victimal		Valores	-P	No se cree en la institución	
		Conocimiento	A		
	Sentimientos	-P	Desconfianza		

* Presente (P), Ausente (A), Indefinido (I), Parcialmente (PAR), En Proceso (EP)

Tabla 42. Matriz de evaluación de la pertinencia de los criterios operativos de cada variable

Fuente: elaboración propia.

La matriz refleja que aún faltan aspectos por incorporar para hablar de una institucionalización en la atención a víctimas en la Ceave. Por ejemplo, hay un déficit en el personal, lo que impacta en atender la demanda y cumplir con la amplia cobertura que establece la Ley. Además, existen valores institucionales, pero no todos se reflejan en la atención institucional, pues falta fortalecerlos. De igual forma, se requiere fortalecer la confianza de la población y de las víctimas hacia la atención institucional que brindan y dar más proyección a la Ceave para que la población conozca la institución.

Una vez identificados los procesos y actores para la institucionalización de la atención a víctimas, el segundo aspecto fue identificar los aspectos conductuales, cognitivos y axiológicos.

En la tabla 43 se presenta la variable Y=Pautas de institucionalización en la atención a víctimas y se relaciona con las variables X1: Observación institucional⁴⁸ (OI), Diseño Normativo (DN) y X2 Actores (Funcionarios=F, Víctimas=V y Sociedad Civil=SC). Para el diseño de esta matriz se retomó la operacionalización (Y) diseñada al inicio de la investigación.

En la primera columna se encuentran las dimensiones y subdimensiones de la variable. En la segunda columna están las categorías cualitativas para valorar cada dimensión, que son los mismos que fueron utilizados en la matriz 1 (tabla 42), en donde:

P=Presente, el indicador se manifiesta, hay certeza de su presencia. En la institución se cumple con esta dimensión.

A=Ausente, no hay indicios de que la existencia de este indicador.

I=Indefinido, no hay certeza de su presencia o ausencia.

PAR=Parcialmente presente, el indicador se presenta, pero no totalmente.

EP=En Proceso, se está trabajando para lograrlo.

-P=Es definido como una presencia negativa, es decir el indicador está presente, pero no se práctica.

Es necesario resaltar que para la sociedad civil el valor está asignado en función del análisis cuantitativo resultado de un cuestionario realizado a 100 personas de este sector.

⁴⁸ Se reitera no perder de vista que se trata de una lista de cotejo.

La cuarta columna corresponde al valor general de la dimensión y subdimensión (conductual, cognitiva, axiológica) evaluada, y en la última columna se hacen algunas observaciones.

Los resultados muestran que respecto a la atención a víctimas en Ceave hasta el momento:

- I. No se puede hablar de una continuidad y permanencia en el tiempo. Esto se debe a varias razones: 1) la normatividad, sobre todo la local, ha sido objeto de constante modificaciones y actualizaciones, 2) cambio en el sistema de justicia a nivel nacional, 3) creación y/o reestructuración de la institución: infraestructura, atribuciones, presupuesto, autonomía, y 4) se encuentra en un proceso de transición de Fiscalía Especializada a Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
- II. Los funcionarios tienen conocimiento del marco normativo, pero se limitan al local (Constitución para el Estado de Chihuahua, Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua) y a nivel federal su marco de referencia es principalmente la Ley General de Víctimas. Además, el conocimiento y dominio es diferenciado según el área de especialización.
- III. El personal de nuevo ingreso cuenta con un conocimiento limitado del funcionamiento institucional de la Ceave. No se cuenta con un sistema de carrera definido, no hay un curso de inducción para acercar a los funcionarios que se acaban de incorporar a la institución.
- IV. Existe conocimiento sobre los derechos humanos, pero no se llevan a la práctica en su totalidad. Lo mismo pasa con los ejes transversales que deben guiar la atención a víctimas y con la reparación del daño, por lo que ésta no es cumplida en todas sus aristas. La revictimización es un factor constante en la atención. La atención es diferenciada algunas veces en función de las necesidades de las víctimas, pero también está el caso de que se favorece la atención con base no en un trato equitativo sino por favoritismos, casos mediáticos, recomendaciones o presiones institucionales.

Resultados generales
Y= Pautas de institucionalización

Dimensión y sub-dimensiones	Presente (P) Ausente (A) Indefinido (I) Parcialmente (PAR) En Proceso (EP)					Observaciones
	G O I	DN	F	V	S C	
						Gral. + o -
						1. Conductual
a) Conductas repetitivas de los mecanismos de atención	I	P	P	P	P	- P La regla es que no todas las víctimas son atendidas de igual forma. Se puede hablar de una rutinización de la atención. Tienen un expediente único, sin embargo esto no ha reducido el que las víctimas se vean expuestas a narrar los hechos a cada área en la que son atendidas. Sólo hacen su trabajo. El que esté presente no significa que sea adecuada la atención, en este caso el resultado es negativo.
b) Conductas permanentes de los mecanismos de atención	E P	P	EP	P	P	P Aún cuando está en construcción el protocolo de atención y únicamente trabajan con un flujograma, se apegan a él.
c) Conductas permanentes de las reglas institucionales	E P	P	PA	P	P	EP Tienen alrededor de tres años trabajando como Ceave, por lo aún no se puede señalar que sean conductas estables.
d) Conductas pautadas por las reglas y mecanismos institucionales, sin que influyan agentes externos	P	P	EP	P	P	PAR Se rigen bajo el flujograma y la Ley de Víctimas, pero su actuar no está homologado a la misión y visión institucional. No hay una autonomía total, hay casos mediáticos, favoritismo e influyentísimo que hace que el trato sea diferenciado para favorecer a unas personas sobre otras.
e) Conductas de arraigo	P A R	A	PA R	A	A	A El personal de nuevo ingreso busca otro puesto en dónde haya la "acción". No hay un curso de inducción para el personal de nuevo ingreso. Hay personal que está inconforme. La identificación con los valores institucionales no es homogénea.
						2. Cognitiva
a) Conocimiento del marco normativo	P	P	PA R	P A R	P A R	PAR Se limita a dos documentos Ley de Víctimas y Constitución. Psicología y trabajo social no lo dominan. Se están profesionalizando los funcionarios. No lo dominan; si fuera así, se resolverían los casos.
b) Aplicación de la normatividad	P	P	P	P	P	P
c) Conocimiento del funcionamiento institucional	P A R	-	PA R	P A R	P A R	PAR Falta capacitar a personal de nuevo ingreso. No aplican los principios institucionales.
						3. Axiológica
a) Respeto a los derechos de las víctimas	P A R	P	PA R	P A R	P A R	PAR No se logra la reparación en sus diversas aristas, como lo marca la ley. Algunos derechos son contradictorios.
b) Igualdad de trato hacia las víctimas sin importar raza, religión, etnia, etc.	P A R	P	PA R	P A R	P A R	P Amplia cobertura.
c) Atención equitativa a las víctimas, trato según sus necesidades. Utilidad y beneficio social	P	P	PA R	P A R	P A R	PAR Conductas revictimizadoras. Se hace una distinción, pero no por cuestiones de equidad, sino por favoritismo, por presiones o influyentísimo.
d) Normas, reglas, principios que guían la acción de funcionarios	P	P	PA R	P A R	P A R	PAR El trato digno y respetuoso no es una constante en la atención, así como la empatía y la escucha.
e) La institución cuenta con continuidad y permanencia en el tiempo	I	PA R	EP	A	A	EP La normatividad sufre cambios y actualizaciones constantes. La Ceave tiene poco que trabaja como tal. Las personas no conocen la Ceave, pero sí reconocen la Fiscalía y asumen que son lo mismo.

Tabla 43. Pautas de institucionalización

Fuente: elaboración propia.

Nota: en donde GOI= guía de observación institucional, DN= diseño normativo, F=entrevista a funcionarios, V= entrevista a víctimas y SC= cuestionarios aplicados a la sociedad civil.

- V. La forma de conducirse de los funcionarios de la Ceave aún no es permanente y de acuerdo con las reglas institucionales. El proceso de atención no está claramente definido; como ya se mencionó, está en construcción y se van haciendo los ajustes necesarios conforme las circunstancias se presentan. Por estas razones se considera que las cuatro primeras dimensiones están parcialmente presentes y la quinta está en proceso, se está incorporando.
- VI. Las conductas de arraigo no están presentes en todo el personal de la Ceave, y algunos están esperando la oportunidad para cambiar de área de trabajo. En este aspecto, la sociedad civil no cree que los funcionarios tengan arraigo a la institución, pues para muchos es sólo un trabajo.
- VII. Entre las dimensiones que están presentes en la atención a víctimas se encuentran: la existencia de algunas conductas permanentes en el proceso de atención, por ejemplo, se apegan a la aplicación de un flujograma y a la no rutinización, además, se está en la disposición de alcanzar una amplia cobertura tanto geográficamente, como respecto a las personas atendidas y los diferentes “perfiles” de víctimas. En la medida de las posibilidades institucionales se aplica la normatividad. En resumen, aún faltan por incorporar en su totalidad las pautas de institucionalización en sus componentes conductual, cognitivo y axiológico. Éstas son subdimensiones en que la institución tiene que trabajar ya sea para incorporarlas, fortalecerlas o incluso reestructurarlas.

La existencia de un diseño normativo en materia de víctimas, la implementación de los procesos como protocolos, modelos, flujogramas, normatividad y el actuar, y los valores y conocimientos de los actores (funcionarios, víctimas y sociedad civil) son las piezas necesarias para dar una atención adecuada a las víctimas; tal como lo establece la literatura especializada en materia victimológica y desde la Teoría del nuevo institucionalismo: normativo y racional.

Discusión

Queda evidenciado que el marco normativo es el eje rector de la atención a víctimas, postura totalmente compartida por el Nuevo Institucionalismo. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la LGV y la LV del Estado de Chihuahua, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos son el principal pilar para garantizar una adecuada atención a víctimas. Si el marco no está bien diseñado, en consecuencia, la atención será deficiente, sin embargo, no necesariamente es una relación causal. Una de las principales bondades, sobre todo de la LGV, es que ha sido considerada como una ley innovadora en donde se le da un rol protagónico a la víctima (Pedroza, 2019).⁴⁹ Y, por otro lado, si el marco normativo está bien diseñado y no se aplica según sus principios, la atención también será deficiente. Como apunta Neuman (2001), la integración y una aplicación escrupulosa de los procedimientos del marco normativo, protocolos, flujogramas, así como los recursos materiales y humanos, haría posible la reparación del daño de las víctimas y, en consecuencia, del acceso a la justicia. En resumen, lo que indican los hallazgos y que se sustenta con la afirmación de Neuman es que no basta con contar con normas, leyes y protocolos novedosos, sino que es necesario invertir en lo material (infraestructura, servicios) y personal capacitado (funcionarios) e implementar acciones a nivel institucional para lograr la reparación del daño, objetivo primordial del marco normativo y razón de ser de instituciones como la Ceave. Desde una visión institucional, y con base en los resultados obtenidos, los actores son un importante agente de cambio.

En cualquiera de los dos casos, no bastaría contar con un marco normativo congruente, homologado y armonizado. En el caso concreto de la atención a víctimas por parte de la Ceave, la institución cuenta con esta base normativa, sin embargo, queda evidenciado que los alcances de la atención establecidos en la ley sobrepasan el alcance de la atención en la práctica. Las reglas del juego establecidas en el diseño institucional no son acordes al campo en donde se tienen que aplicar, ni tampoco son acordes totalmente a los actores que hasta el momento son parte del proceso de atención. Entre las altas expectativas normativas e institucionales, las transiciones institucionales (consecuencia de reformas,

⁴⁹ Segmento rescatado de la entrevista realizada a la investigadora y ex comisionada de la CEAV en diciembre de 2019.

ajustes y actualizaciones a la ley y la alta demanda de los servicios) son factores que dan cuenta de una institución poco fortalecida en sus mecanismos de actuación, lo cual es comprensible si se considera que siguen en un periodo de transición y de reajuste.⁵⁰

Se observa una incongruencia entre lo que exige la ley, su aplicación y las condiciones (autonomía, económicas, infraestructura, personal) que el Estado proporciona a la Ceave para operar. Más que una mala aplicación del marco normativo, como lo señala Sánchez (2018), lo que sucede en primer lugar en la Ceave es que no cuentan con lo necesario para operar, sin embargo, tratan de operar con los medios fácticos y normativos (Alexy, 2003) que tienen a la mano. Los procesos (infraestructura, recursos materiales y humanos, presupuesto, personal, protocolos de atención) para ejecutar las reglas del juego no están totalmente delimitados, además de que la institución se encuentra en un importante periodo de transición institucional. Otro aspecto que habría que resaltar es el hecho de la falta de claridad de mecanismos para la selección de los perfiles más adecuados que estén al frente de la atención a víctimas, pues también interfiere en una aplicación adecuada de la normatividad. En este sentido Pedroza de la Llave (2019) señala que una de las principales deficiencias de la CEAV es que no están las personas con el perfil que requiere la institución. Esta misma deficiencia se identifica en la Ceave: al no contar con una descripción de perfiles, no tienen claridad en el tipo de personal que debe ser contratado y a quienes contratan no necesariamente tienen un perfil acorde para dar atención a las víctimas. Sin embargo, este periodo de transición del cambio de titular de la CEAV, que tuvo lugar en diciembre de 2019, puede marcar un cambio en el rumbo de la institución a nivel nacional y local. Sin duda el perfil de la persona titular de la institución es un eje fundamental para institucionalizar la atención a víctimas y avanzar hacia la reparación y acceso a la justicia.

Queda asentado que no se puede hablar de una institucionalización en términos de que es un proceso de la conducta que se caracteriza por ser pautado y recurrente (Goodin, 2003). Tampoco se puede hablar en términos de continuidad y permanencia. Hasta el

⁵⁰ Estos ajustes aún no terminan y en febrero de 2020 la CEAV anunció la necesidad de una reestructuración “Hacia un Nuevo Modelo de Atención a Víctimas”, lo que sin duda tiene un impacto directo en el Modelo de atención de la Ceave. Esto conlleva a esperar más cambios y un alargamiento para la consolidación de la institución y la institucionalización de la atención a víctimas. Fue el 20 de febrero de 2020 cuando la titular de la CEAV, la de Secretaría de Gobernación y el titular de Población y Migración se reunieron para trabajar en dicho modelo.

momento, la Ceave no cuenta con un proceso estable, ya que el actuar de los actores (funcionarios) se caracteriza por un constante ajuste a sus procesos de atención. La práctica más recurrente y repetitiva del proceso de atención se ubica en la No rutinización del trabajo, es decir, se da una atención diferenciada a cada víctima que atienden. Esta práctica sin duda constituye una pauta de institucionalización. Los funcionarios están en un periodo en donde buscan que sea un hábito la aplicación de las normas, aunque éstas no son muy acordes a la realidad, pero hacen lo que pueden. Se esperaría que los valores institucionales fueran compartidos por todos los funcionarios tal como lo plantea Torres (2015), sin embargo, esto no es así en la Ceave, sobre todo porque no son compartidos por aquellos funcionarios que tienen poco tiempo laborando en la institución. Lo mismo ocurre por parte de las víctimas y con algunas personas de la sociedad civil, quienes no creen en esos valores institucionales y normativos, desconfían del trabajo, profesionalización, especialización, ética y valores tanto de la institución como de los funcionarios

Desde el neoinstitucionalismo, el enfoque normativo plantea que las normas son fundamentales y determinan la naturaleza de la institución (Guy Peters, 1999; Artaza, 2015), sin embargo, también plantea que los actores son un eje fundamental en el proceso. Queda evidenciado que el diseño normativo, entendido como el conjunto de instrumentos, así como los valores normativos y cognitivos, influyen en los funcionarios de la institución (March y Olsen, 1989; Guy Peters, 1999), pero no son los únicos aspectos para considerar que determinan la institucionalización. El neoinstitucionalismo señala que éstos son sólo un incentivo, pero no garantizan por sí mismos la institucionalización, ya que el manejo de los actores es fundamental para su operatividad.

Los resultados de esta investigación reafirman los principios del neoinstitucionalismo normativo. Las leyes en la atención a víctimas son una vía para la institucionalización, pero además hay que considerar aspectos como la infraestructura, autonomía, recursos financieros y viabilidad para dar cumplimiento a lo establecido en la ley. También están los actores, conceptualizados como un elemento estructural para identificar las pautas de institucionalización en la atención a víctimas (Sánchez, 2007). A los actores se les ha atribuido un papel central en el proceso de institucionalización de la atención a víctimas, tal como lo plantea el enfoque de la elección racional. Por un lado, están los funcionarios

(actores) “especialistas” de atender a las víctimas. En este sentido, es necesaria la existencia de los actores como agentes que sirvan de vehículo (Goodin, 2003) para implementar el diseño normativo de la Ceave, en la medida de su actuación. Son los actores quienes se encargarán de la reformulación de los procesos de su aplicación o en su defecto reforzarlos. Por otro lado, están las víctimas (directas e indirectas), las personas destinatarias de recibir la atención y, por último, la sociedad civil, quien tiene un actuar en la atención y poder de decisión.

Sin embargo, sí coincidimos con la idea de que lo normativo influye (March y Olsen, 1989; Guy Peteres, 1999) en las acciones de los funcionarios de la Ceave y viceversa: los funcionarios tienen el potencial de cambiar la institución y lo hacen evidenciando las deficiencias y resolviéndolas con lo que tienen a la mano, tomando decisiones y buscando soluciones para dar respuesta a las demandas de las víctimas. Se admite que el marco normativo es una pauta, una guía que moldea el actuar de los actores, le pone límites y ellos actúan en función de los incentivos y las restricciones institucionales. En este sentido el enfoque normativo, la teoría de la elección racional y empírica, se complementa en la atención a víctimas. En tanto, el enfoque normativo establece que las normas son necesarias y marca las reglas del juego para el funcionamiento institucional y el comportamiento esperado de los actores. La teoría racionalista, enfatiza que los actores son parte central del proceso en donde se influyen mutuamente. Los actores son el vehículo para aplicar lo normativo, pero también para reformularlo (Hindess, en Goodin, 2003) y estará en función de la posición, cargo y disciplina, intereses, motivaciones, sistema de creencias (Sánchez, 2007) y función de los incentivos. Por su parte, el enfoque empírico establece que la institucionalización no se concibe como un estado acabado, sino como un proceso dinámico (Guy Peters, 1999; Artaza, 2015). Es el contexto lo que guía el rumbo y dinamismo de la institución.

Los resultados de esta investigación evidencian los postulados de la teoría del nuevo institucionalismo. La Ceave tiene un marco normativo en el que se marca el ideal de cómo debe funcionar la institución, cómo deben ser sus procesos y cómo deben conducirse los actores y es un eje fundamental de la institucionalización, pero no es el único.

Otro de los ejes son los actores. Es aquí donde la teoría de la elección racional se hace presente. Es a través de la participación de los actores (ya sean funcionarios, víctimas o sociedad civil) como opera la institución. Finalmente, se deja ver que el contexto social, económico y político influyen en el cambio institucional, lo que hace que la institucionalización sea dinámica. Este dinamismo no sólo se presenta en la Ceave, sino desde la propia institución central, la CEAV. Estos cambios permean a las instituciones de todo el país.

Prueba de lo anterior, es que se empieza a hablar a nivel federal de un Nuevo Modelo de Atención a Víctimas. Hasta donde podemos identificar, se debe a tres aspectos: 1) a un cambio de titular de la CEAV, 2) hechos recientes que han evidenciado el trato que reciben las víctimas, principalmente en casos de feminicidio, así como la revictimización a la que están sujetas por algunos medios de comunicación⁵¹ y 3) la presión social, derivado de los feminicidios.

Al realizar el análisis del marco normativo y contrastarlo con la realidad, queda evidenciado que las atribuciones de la Ceave son ambiciosas y difíciles de materializar si no se cuentan con los insumos necesarios para su ejecución. Por ejemplo, la falta de un programa de capacitación por insuficiencia de recursos económicos va en contra de las atribuciones establecidas en la Ley General de Víctimas y de Ley Estatal. Además, no se están atendiendo las recomendaciones de los especialistas en victimología que enfatizan la imperiosa necesidad de contar con estos programas de capacitación, especialización y actualización (Smith y Álvarez, 2007) para todos los actores involucrados en la atención a víctimas (Sampedro-Arrubla, 2008; UNFPA, 2011) y que no únicamente se centren en el aspecto cognitivo de la atención, sino también en la forma de conducirse de los funcionarios (Calle, 2004), enalteciendo la empatía y el sentido humano (Neuman, 2001). Es aquí en donde tiene lugar una propuesta de intervención dirigida a funcionarios, que atienda el factor cognitivo (conocimiento del marco normativo internacional, nacional y local, funcionamiento de la Ceave, características del modelo de atención), conductual (llevar a la práctica la parte cognitiva) y axiológico (valores de la atención a víctimas encaminado a su institucionalización). Asimismo, es necesario que se considere el diseño institucional, los

⁵¹ El caso de Fátima e Ingrid difundido por diferentes medios de comunicación.

proceso y actores, tal como lo planteamos en esta investigación. Ahora bien, estas ausencias pueden llevar a una revictimización.

La victimología propone que esta atención esté orientada a un enfoque integral (Sánchez, 2018), y a cubrir las necesidades psicológicas, jurídicas, médicas, psiquiátricas requeridas (Sampedro-Arrubla, 2008). Además, debe ser inmediata, reparadora y compensatoria (García-Pablos, en Sampedro-Arrubla, 2008). Esta postura teórica para la atención a víctimas está reflejada en el marco normativo y en el flujograma que la Ceave está implementando para atender a las víctimas. Existe una congruencia en lo normativo y la teoría victimológica, sobre todo en el ámbito local. Es la Ceave, y no la CEAV, quien encamina la atención hacia este enfoque, sin embargo, aún no se ha institucionalizado. Es difuso el conocimiento, manejo y aplicación de esta disciplina por parte de los funcionarios. Esto es crucial si se considera que la victimología establece como fundamental el primer contacto que tiene la víctima con la institución que le brindara apoyo (Sánchez, 2018). Además, propone una serie de medidas para evitar la revictimización (Calle, 2004; Arrieta, 2014; Turvey, 2014; Sánchez, 2018), misma que la Ceave no ha solucionado por diversas razones. Por ejemplo, compartir las instalaciones con la Fiscalía General del Estado, la sala improvisada para dar atención a la niñez, compartir oficina, falta de personal, ausencia de un programa de medidas de autocuidado para el personal, así como de un programa de capacitación acorde a las necesidades institucionales y del personal son circunstancias que lleva a la revictimización y, por lo tanto, al no ejercicio e incumplimiento de la ley.

La Ceave ha puesto especial cuidado en la incorporación de una atención con un enfoque psicosocial, integral, de derechos humanos y diferenciado, así como a una atención enfocada a víctimas primarias y secundarias tal como marcan los principios de la teoría victimológica (Sampedro-Arrubla, 2008; Bocanegra y Nieto, 2010; Estrada *et al.*, 2010; Moreno y Díaz, 2015; Recalde, 2016; Sánchez, 2018).

Ahora bien, lo que está incorporando, pero con dificultad y con resultados poco claros, son la atención libre de revictimización, la coordinación institucional, la atención enfocada en la reparación del daño y contar con personal especializado. Lo anterior enmarca la conducta real de la institución y no el mito rector, como señala Goodin (2003). La práctica institucional de los servidores públicos que atienden a las víctimas, el sentir de las personas

que han vivido un hecho delictivo y han tenido que recurrir a la Ceave, las condiciones de sus instalaciones, condiciones laborales de sus trabajadores y la percepción de la sociedad respecto a la atención institucional que reciben las víctimas del delito, reflejan las conductas reales que caracterizan la atención y las condiciones bajo las que están siendo atendidas las víctimas. En contraste, el marco normativo, las leyes, los protocolos, los procedimientos, los mecanismos, la visión y la misión son el mito rector de la institución, la utopía, la realidad que la institución no ha alcanzado y posiblemente no logre alcanzar si: 1) no es capaz de revisar los alcances de la normatividad, fijarse objetivos alcanzables, en donde funcionarios, víctimas y población se identifiquen y compartan, 2) el Estado no proporciona los recursos para que la Ceave opere de acuerdo con la ley, 3) no se visualiza la viabilidad y necesidad de incorporar a otros actores en la atención a víctimas como son los medios de comunicación y 4) no se hace más participe a la sociedad y se impulsa una cultura victimal.

En este sentido, se identifican ocho realidades que tienen lugar en la atención a víctimas: 1) Hay una realidad normativa, el deber ser, el diseño institucional, protocolos, reglamentos que representan el ideal del funcionamiento institucional, pero inoperable en su totalidad. Resulta imposible implementar lo normativo porque no existen las condiciones para su ejecución. 2) Hay una realidad sustentada en el discurso de funcionarios de conducirse y aplicar los procesos bajo los tres ejes transversales, 3) La realidad que viven los funcionarios (actores) que son quienes se enfrentan día a día a las problemáticas, deficiencias, limitantes institucionales. Se reconoce que el contexto en que se desenvuelven, así como todo el proceso de atención influyen en la forma de conducirse y en la toma de decisiones. Los actores están lejos de ser pasivos e indiferentes a su entorno, las mismas circunstancias los obligan a una constante toma de decisiones ante situaciones que no están estipuladas en el diseño normativo o institucional. Las circunstancias institucionales los obligan a recurrir a sus recursos personales para satisfacer los requerimientos de la institución y de las víctimas. La forma en que se comportan está en función de maximizar el beneficio personal (dar una mejor atención, hacer bien su trabajo, conservar el trabajo). Los actores maximizan su función en un marco de limitaciones, restricciones y carencias institucionales. Para algunos funcionarios estas restricciones y limitaciones los llevan a generar una “atención alterna” en beneficio de las víctimas. Al no contar con los insumos financieros, humanos o de cualquier

tipo se ven obligados a recurrir a sus recursos personales para iniciar o complementar el proceso de atención. Por ejemplo, recurrir a amigos de otras instancias para agilizar trámites, salirse del protocolo establecido, tejer redes individuales o pedir favores personales. También ocurre que el personal se ve rebasado por los valores institucionales e incluso no concuerdan con el marco legal que tienen que operar. 4) Las realidades de las víctimas primarias y secundarias (actores) que son las afectadas directamente por los agravios y son agentes activos en el proceso de atención y con poder limitado para tomar decisiones. La forma en que opera la Ceave y el desempeño de los funcionarios obliga a las víctimas a generar formas particulares de conducirse para solventar sus necesidades. Con base en sus recursos generan alternativas para su sanación y atención, a veces al margen de la propia institución. 5) La realidad social, que releja la falta de cultura victimal, las personas desconocen la institución (Ceave) y, a pesar de ello, no confía en ella o, en su defecto, se obliga a confiar y espera que la institución atienda de forma adecuada a las víctimas y a ellas en caso de requerirlo en algún momento. 6) La realidad del contexto, esa realidad no vista o no reconocida en donde se hacen presentes actores que no se han contemplado como agentes que pueden potencializar la institucionalización de la atención a víctimas (por ejemplo, los medios de comunicación, periodistas, noticieros y el factor religioso-espiritual). Incluso se deja de lado la propia historia del surgimiento de la institución bajo el cual se toman decisiones⁵². 7) Una realidad que apunta a una incipiente “institucionalización alterna”, que se caracteriza por prácticas institucionales fuera de lo establecido pero que contribuye al logro de los objetivos institucionales. Esta institucionalización queda a la sombra de la institucionalización oficial (aquella que está fundamentada en el diseño institucional y normativo) o que incluso puede estar compitiendo con ella. El proceder de los actores y sus decisiones se ve permeado por el contexto (político, social, económico, etcétera) que se desenvuelven. Sin duda, los actores se esfuerzan por poner en práctica el diseño institucional, lo acomodan y lo adaptan dentro de la complejidad que ello implica; ponen en marcha, en la medida de lo posible, un “modelo” de atención basado en los valores institucionales y sus ejes transversales. 8) Desconfianza institucional no solo hacia la Ceave, sino hacia las instituciones en general.

⁵² En este sentido valdría la pena retomar los principios del institucionalismo histórico para estudiar este aspecto de la Ceave.

Propuesta: integración de los hallazgos y pautas de institucionalización, una guía para la institucionalización de la atención a víctimas considerando sus procesos y actores

Derivado de los hallazgos de esta investigación, se hace una propuesta teórica de cómo se pueden incorporar las pautas de institucionalización para la atención a víctimas, incluida la prevención.

En la atención a víctimas se han dado por hecho algunas cuestiones, por ejemplo, la participación de la sociedad en la atención a víctimas ha sido casi nula, así como de los medios de comunicación. En la figura 39 se visualizan los actores que necesariamente tienen que intervenir en la atención a las víctimas: 1) institucionales del sector gubernamental, privadas y sector civil organizado, sector educativo y 2) las no institucionales: víctimas y sociedad civil, y medios de comunicación en sus diferentes modalidades (impresos, electrónicos). Incluso habría que considerar el factor espiritual/religioso.

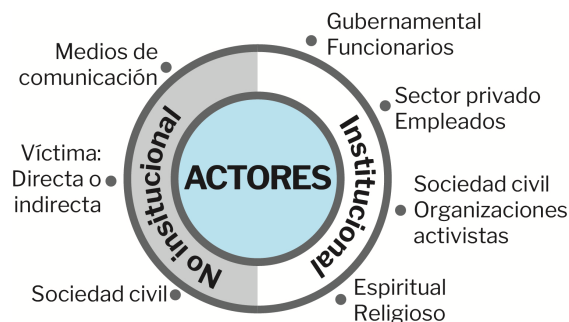


Figura 39. Actores que deben intervenir en la atención a víctimas
Fuente: elaboración propia, producto del análisis de los resultados de la investigación

Asimismo, se ha asumido que la atención que reciben las víctimas inicia al momento de llegar a la Ceave, sin embargo, en la realidad no es así, pues son diversos los escenarios en que tiene lugar una víctima. Esto hace que el primer contacto que tiene la víctima también sea diverso. Se le ha dado poca atención a otros escenarios en donde se hace presente la víctima por primera vez. En este trabajo se parte de la idea de que la atención hacia las víctimas inicia cuando ésta tiene el primer contacto con alguno de los actores institucionales (Fiscalía, salud, educación, etcétera), sin dejar de lado que la respuesta de la población también tiene cierta influencia en las víctimas. Esto es precisamente uno de los puntos que es importante resaltar de la propuesta que se presenta en la figura 40, donde se destaca que el rol de la población no ha sido contemplado en el proceso de atención. De igual forma se ha dejado de lado el rol de los medios de comunicación. Por lo tanto, se considera que se

tiene que trabajar con la sociedad para que aprenda a actuar ante la víctima y no se convierta en un agente revictimizante, sino por el contrario, que sea agente de cambio.

En esta figura se observa que la propuesta consideró dos escenarios: 1) la Ceave, como hasta ahora se conoce, como parte de las instalaciones en la Fiscalía General del Estado de Chihuahua zona norte; y 2) la Ceave como órgano independiente y con instalaciones propias, tal como marca la teoría victimológica. El escenario es ideal, además con ello se estaría ejerciendo parte de la autonomía que la ley otorga a la Ceave. Es importante precisar que, considerando que en términos legales la Ceave es un órgano autónomo, el mejor escenario para dar atención a las víctimas es que la Ceave cuente con instalaciones propias e independientes de la Fiscalía, pero esto no será posible a corto plazo. Por lo que el planteamiento que se hace es aprovechar las ventajas que tiene la Ceave de estar dentro de la Fiscalía, por ejemplo, que las personas que han sido victimizadas pueden hacer diferentes trámites en las mismas instalaciones, de esta forma ahorran tiempo y dinero. Lo que se intenta con esta propuesta es optimizar los recursos con los que ya cuenta la Ceave y traducir en una propuesta los resultados obtenidos en esta investigación.

En ambos escenarios se concibe que son diversos los *contextos* en donde puede tener lugar y ser atendida la víctima del delito: la Fiscalía General, MP, SEMEFO, instituciones públicas o privadas de salud, vía pública, plazas y centros comerciales y domicilio de la víctima, son algunos ejemplos. Estos escenarios implican necesariamente que el contacto que tenga la víctima también va a ser diverso. Es el contexto lo que determinará quién será el primer contacto que tenga la víctima en el proceso de atención. El primer contacto puede ser un agente del MP, un policía, un agente ministerial, guardia de seguridad privada, médico de la Cruz Roja, incluso un ciudadano, sólo por mencionar algunos. Independientemente del actor y el contexto, en que se sitúa el primer contacto con la víctima, se establece que los factores que conforman la institución (diseño normativo, procesos y actores) siempre están presentes e interactuando entre sí. Por ejemplo, el diseño normativo tiene que ser operado en cualquier contexto. Los derechos de las víctimas tienen que ser respetados, ya sea si está siendo atendida en la Ceave, en el MP o en la vía pública y por los diferentes actores (médicos, policías, funcionarios de fiscalía, etcétera). El marco normativo es el eje conductor del actuar de todos los actores; esto implica que todos ellos tengan el conocimiento,

habilidades y valores para actuar conforme a la normatividad, y conocer cuáles son sus responsabilidades y derechos cuando se encuentran ante una víctima.

Un segundo paso sería, una vez que se ha dado la atención a la víctima en cualquiera de los contextos descritos, que sea referida directamente con el personal de la Ceave, para que esta instancia realice los procedimientos que la situación demande. Se planea que bajo estas circunstancias la Ceave sea considerada el segundo contacto.

Lo descrito hasta aquí es lo que se ha llamado el primer momento (parte sombreada en color azul) de la atención, que está conformado por la aproximación cualitativa: los actores que fungen como primer contacto y el segundo contacto, que es la Ceave, quien atiende las necesidades inmediatas de las víctimas.

El segundo momento de la atención (parte sombreada en gris) de las víctimas tiene lugar dentro de la propia institución de la Ceave y es una continuación del proceso de atención. Este proceso está conformado por seis etapas; si se considera el primer escenario, donde la Ceave comparte instalaciones con la Fiscalía y ésta, como hasta ahora, mantiene su estructura y su forma de operar para tener acceso a la Ceave.

- 1) Inicial, se refiere al primer contacto (policía o guardia) y al segundo contacto (personal con la responsable del módulo de atención) que la víctima establece al momento de entrar a la Fiscalía. El primer contacto o primeros respondientes es/son una pieza primordial de la atención. Cuando la víctima entra en contacto con el vigilante o policía que le proporciona la primera información u orientación de a dónde dirigirse para ser atendida es la parte imprescindible del proceso (esto ya planteado por la literatura). En esta etapa es fundamental que el personal administrativo, de apoyo y vigilantes, estén capacitados en atención a víctimas.
- 2) Dé atención inmediata y de urgencia ya sea de tipo psicológico, médico, trabajo social, jurídico, intérprete y/o traductor. En esta etapa se propone ampliar de forma permanente las áreas de especialización, como son intérpretes, traductores, médicos, psicología infantil y victimología.
- 3) Proceso de denuncia, en el que personal de la Ceave da acompañamiento a la víctima en todo el proceso.

- 4) Hacia la reparación integral, que contempla el área de primer contacto, entrevista única, identificación de necesidades, satisfacción de necesidades y establecer contacto interinstitucional, en caso de ser necesario. Es importante que se clarifiquen los alcances reales de lo que la ley denomina *reparación del daño*.
- 5) Ingreso al Registro Nacional de Víctimas previo a la acreditación de calidad de víctima.
- 6) Reparación del daño y acceso a la justicia, que es cuando se cumplen los objetivos institucionales en sus diversas modalidades de reparación del daño. Se considera que el acceso a la justicia está presente en todo el proceso de atención y no debe considerarse un fin último, sino una constante. En este sentido es de suma importancia contar con mecanismos encaminados a evaluar la eficiencia y la eficacia de la atención a víctimas.

El esquema está enmarcado en líneas punteadas, esto con la finalidad de dar una impresión de que la atención no es estática ni cerrada, sino más bien un proceso en donde las partes interactúan y se retroalimentan, para lo cual es importante tomar en cuenta el contexto en que se da la atención. Todos los esfuerzos de los actores y los procesos que tienen lugar están encaminados a conquistar el acceso a la justicia que se logrará cuando: 1) haya una sentencia condenatoria, se llegue a la verdad de los hechos y la víctima tenga certeza de que las investigaciones se realizaron en total apego a la ley y Estado de derecho; y 2) a la reparación del daño, que se cumplirá cuando la víctima haya recuperado estabilidad psicológica, emocional, física y social de las consecuencias que tuvo el hecho victimizante. Se considera que es precisamente esta estabilidad la que le permitirá continuar o retomar su vida. La víctima aprende a vivir con las implicaciones que le dejó el hecho victimizante. Tal como lo afirman las víctimas, los funcionarios y la sociedad, la víctima nunca logrará regresar al estado en que se encontraba antes del hecho victimizante, lo que sí logrará es reformar su vida y aprender a vivir con la pérdida, secuelas de la victimización, además de que logrará estabilidad, aun con las pérdidas sufridas.

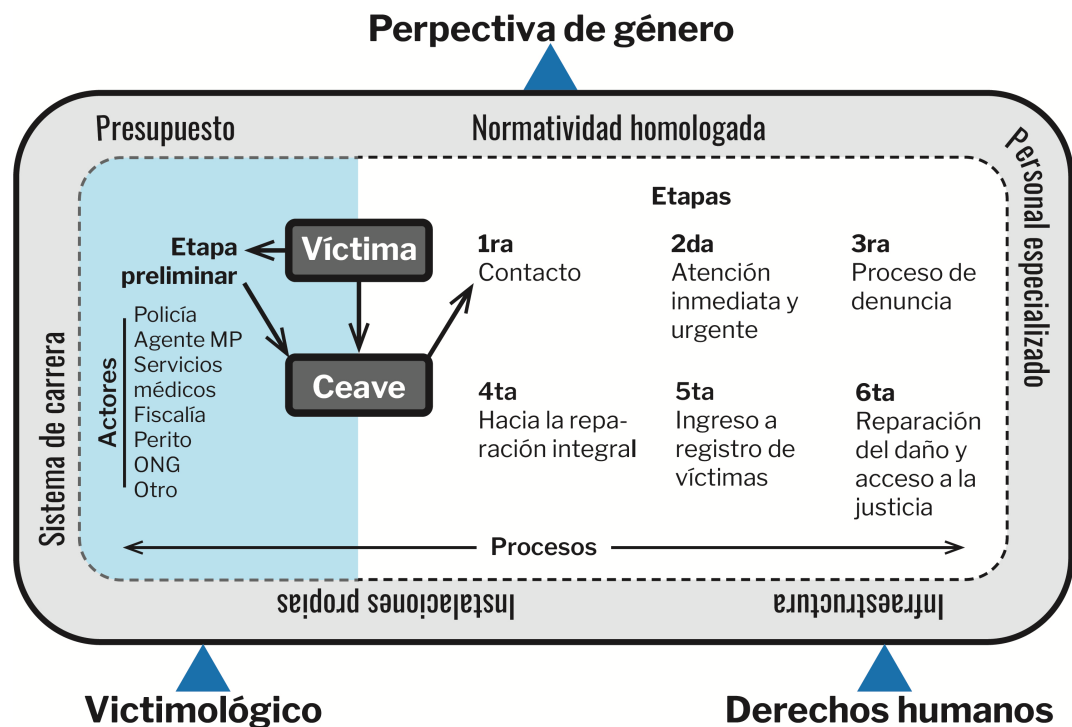


Figura 40. Factores por considerar para la institucionalización de la atención a víctimas con enfoque psicosocial e integral

Fuente: elaboración propia.

Tanto en el primero como en el segundo momento de la propuesta está presente de forma permanente la infraestructura, instalaciones propias, presupuesto, personal (funcionarios bajo un Sistema de Carrera) y el marco normativo (homologado) como sostén de la atención a víctimas, además de los tres ejes transversales: perspectiva de género, derechos humanos y victimológico, y una atención psicosocial e integral. Esta propuesta definitivamente debe tener una base sólida en la estructura institucional federal, pues la base de la institucionalización de la atención a víctimas debe ser sustentada desde ese ámbito. Esto es primordial, pues, como se ha mencionado con anterioridad, la atención a víctimas en Ciudad Juárez desde la Ceave se ha visto permeada por lo que se ha estipulado en el orden federal. Esto lo reiteramos con base en la entrevista que se realizó a la Dra. Pedroza, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ex comisionada de la CEAV, quien en sus propias palabras señaló que formó parte de una Comisión cuando “no había institución, no había nada”. Esto arroja un indicador de las circunstancias en que tuvo su origen la CEAV, lo cual sin duda ha tenido un impacto en la Ceave. La lógica es que si la CEAV tiene fallas,

vacíos e incongruencias, para la Ceave será más difícil subsanarlas, sobre todo cuando la estructura en lo general no está bien diseñada. En esta propuesta se resalta la transparencia, así como la eficacia y eficiencia de la atención a víctimas, aspectos que en el proceso de atención actual han sido omitidos, pero que sin duda son pautas para la institucionalización de la atención a víctimas. Finalmente, se considera que la Ceave es una institución que debe coordinar, dirigir y guiar la atención a víctimas. En todo proceso de denuncia es primordial que la Ceave sea la constante de inicio a fin. La Ceave es el vínculo para garantizar una atención a víctimas adecuada por parte de todos los involucrados. En este caso se coloca a la Ceave como el eje central para regular la conducta de los actores y garantizar una atención a víctimas apegada a los Derechos Humanos y al trato diferenciado (figura 41).

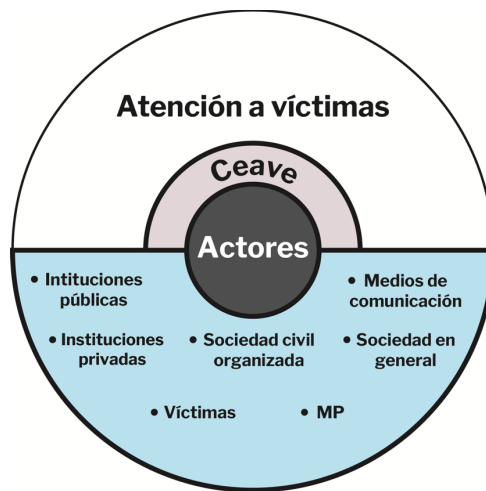


Figura 41. La Ceave como eje rector para regular la conducta de los actores
Fuente: elaboración propia.

Es importante precisar que dentro de la propuesta que se presenta en esta investigación la Ceave es el agente responsable de coordinar a los actores que intervienen en la atención a víctimas.

En resumen, concluimos que la atención a víctimas en Ciudad Juárez es el resultado de la relación entre los actores y los procesos; el diseño normativo e institucional es en donde se sostiene la atención hacia las víctimas, y es en este conjunto de instrumentos, así como en los valores normativos y cognitivos, donde influyen los funcionarios de la institución (March y Olsen, 1984, 1989; Guy Peters, 1999).

Conclusiones

La composición teórica y metodológica (cualitativa-cuantitativa) que enmarca la investigación resultó eficaz para identificar y describir las pautas de institucionalización de la atención a víctimas en Ciudad Juárez.

La victimología y la teoría del nuevo institucionalismo son la combinación idónea para delinear las pautas de institucionalización de la atención y la forma en cómo operan los actores: funcionarios, víctimas y sociedad civil, incluso el propio Estado.

El análisis de contenido y la encuesta son herramientas que hacen posible la reconstrucción del proceso de atención conforme a las variables trabajadas y enmarcadas en sus dimensiones cognitiva, conductual y axiológica.

Esta investigación partió de la premisa de que las pautas de institucionalización para la atención a víctimas en sus tres dimensiones se desarrollan en función de la correspondencia interna entre el diseño normativo, institucional, los actores y procesos. Con base en la evidencia, se concluye que la atención que se proporciona a las víctimas en Ciudad Juárez no se desarrolla bajo la lógica planteada en la hipótesis de trabajo.

Las ocho realidades identificadas y expuestas en la discusión (1. normativa inoperable en su totalidad, 2. discurso de funcionarios de operara bajo tres ejes transversales: género, derechos humanos y victimológico, 3. la vivencia de los funcionarios, 4. el sentir de las víctimas primarias y secundarias, 5) ausencia de una cultura victimal, 6. el contexto, 7. una incipiente “institucionalización alterna” y 8. desconfianza institucional), demuestran las discrepancias, falta de congruencia y complementariedad para una consolidación del proceso de la atención a víctimas.

Las conductas revictimizadoras son una expresión de la falta de correspondencia entre el actuar de los actores-funcionarios, marco normativo y procesos que tienen lugar en la institución. Por lo tanto el proceso de atención no está totalmente apegado a los ejes transversales establecidos por la propia institución.

La percepción de satisfacción de las víctimas y de la población sobre el desempeño de los funcionarios y la eficacia institucional se caracteriza por una desconfianza generalizada hacia las instituciones.

Se concluye que no existe en su totalidad una relación lógica, ordenada, complementaria y congruente de los principios del neo institucionalismo con la atención a víctimas que marca la teoría victimológica con relación a la legislación, mecanismos de atención, procesos administrativos, infraestructura, recursos financieros y humanos (en cantidad, formación, especialización, experiencia), así como protocolos, modelos de atención, valores institucionales y atribuciones de funcionarios y de la propia institución.

Otra conclusión es que las directrices teóricas que describen la atención a víctimas están incorporadas de forma incipiente en el diseño institucional que se está gestando en la Ceave. Los procesos de atención, aún no están consolidados ni legitimados.

Se confirma que en la estructura de la Ceave los actores (víctimas, funcionarios y sociedad) tienen un rol específico, participativo y protagónico para el desarrollo, implementación y consolidación de las pautas de institucionalización de la atención a víctimas. Los actores son agentes de cambio y transformación que influyen a la institución y ésta los influye, establecen una relación bidireccional.

Se confirma que los procesos de atención no son inamovibles, porque la realidad tampoco lo es. Las circunstancias determinan, en gran medida, las interacciones, el actuar, la toma de decisiones y la implementación de los procesos de atención.

Se explica que las tres dimensiones (cognitiva, axiológica y conductual) que caracterizan una adecuada atención a víctimas deban ser dimensiones integrales que se ponen en práctica en función del contexto, los insumos humanos y financieros con los que cuentan los actores (víctimas, funcionarios, sociedad) y la propia institución.

En conclusión, la compatibilidad y complementariedad entre las dimensiones referidas tiene un impacto positivo en la atención, de lo contrario tiene lugar repercusiones negativas para los actores y para la propia institución.

La Ceave opera en condiciones adversas que debilitan o en su defecto interfieren con la institucionalización de la atención. Los factores que debilitan la operatividad de la atención institucional son: presupuesto insuficiente, amplio abanico de atribuciones, ilimitados alcances institucionales, diseño institucional en proceso de construcción, falta de articulación entre fiscalía, MP y Ceave, falta de una autonomía real de la Ceave, ausencia de cultura victimal y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que opera la atención a las víctimas

en la Ceave. No obstante, la Ceave, dentro de sus limitantes, medianamente atiende las necesidades inmediatas de las víctimas con miras a la reparación del daño.

Se llega a la conclusión que los eslabones débiles en la atención a víctimas o sin atender son:

- 1) la no repetición de la victimización, 2) prevención de la revictimización y victimización,
- 3) diseño de políticas públicas, 4) falta de acceso a la verdad, si bien no es una atribución directa de la Ceave sí se puede solventar esta necesidad mediante la figura de asesor y tejiendo redes institucionales o en su defecto fortalecerlas, 5) no contar con personal especializado y programas de capacitación orientados a objetivos concretos y de largo alcance con miras a fortalecer y consolidar los equipos de trabajo, 6) ausencia de programas de intervención para el autocuidado de funcionarios, 7) falta diseñar un sistema de carrera, que garantice la contratación de los perfiles óptimos, 8) fortalecer la autonomía e independencia institucional, 9) Se requiere impulsar la cultura victimal, 10) efectividad y eficacia, no son claros los logros institucionales y el impacto de sus servicios, 11) falta de claridad en el alcance real de la reparación del daño, 11) prácticas informales, esto porque al margen del aspecto formal de la institución se percibe una realidad paralela, resultado de la toma de decisiones de los actores, las ausencias, deficiencias, limitantes del diseño normativo e institucional que simplemente se ve rebasado por la realidad.

La atención a víctimas está lejos de ser estable, recurrente y consolidada. Se confirma la pertinencia de referirse a pautas de institucionalización en la atención a víctimas. El término en sí denota por un lado, que se reconoce que existe un trabajo previo materializado en procedimientos, leyes, normas, etcétera y por otro lado, se reconocen las limitante y las áreas por fortalecer para hablar de una atención a víctimas que se caracterice por incorporar los principios victimológicos y del nuevo institucionalismo en su diseño normativo que sean operables a la realidad y contexto de Ciudad Juárez.

En esta investigación se tiene presente que los hallazgos y conclusiones son limitados, sin embargo, son un punto de referencia que pone en la mesa de debate el tema de la institucionalización de la atención a víctimas, no sólo en la Ceave de Ciudad Juárez, sino en todo el país y en otras instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

También se asumen las limitaciones analíticas que implica la construcción teórica e inductiva de las variables de estudio. No obstante, es relevante apuntar que la teorización de las

variables de estudio representa una herramienta para ser consideradas variables explicativas que puedan ser retomadas para futuras investigaciones. Asimismo, se reconoce que las dimensiones son amplias; por un lado, es positivo porque permite abarcar varios aspectos de la institucionalización y reconstruir el proceso para identificar las pautas de institucionalización. Por otro lado, es una limitante, porque la falta de acotar las variables limitó que los resultados fueran más precisos.

Se admite la limitante del tamaño de la muestra de la encuesta. Aun cuando el objetivo no es la generalización, sí se considera adecuado que se pueda aplicar a una muestra representativa para llegar a hallazgos concluyentes. La integración de la muestra se vio limitada en el caso de las víctimas, ya que la mayoría de las participantes fueron mujeres. Por un lado, confirma el hecho de que en mayor medida las mujeres son víctimas en comparación con los hombres. Por otro lado, también es posible que los hombres puedan ser más reacios a asumirse como víctimas y a buscar atención. Valdría la pena hacer un mayor esfuerzo para incorporar a hombres en este tipo de estudios y, en su defecto, hacer un análisis con perspectiva de género utilizando la misma metodología de análisis de contenido y, tal vez, hacer un comparativo. Se recomienda contar con la visión de personal de la Fiscalía, esto debido a que la Ceave comparte instalaciones con ella. Éste es un hueco en la investigación que queda pendiente por subsanar.

El trabajo de campo y, en su conjunto, el diseño metodológico son una fortaleza de esta investigación. Se logró hacer una descripción profunda y completa de las pautas de institucionalización de la atención a víctimas en Ciudad Juárez. El diseño metodológico enriqueció la investigación para obtener resultados articulados.

La metodología permitió generar un esquema de integración de hallazgos o un incipiente “modelo de evaluación” desde un análisis meramente cualitativo. Es recomendable retomar las matrices en trabajos posteriores para ponerla a prueba y hacer los ajustes que sean pertinentes o, en su defecto, hacer una reestructuración y diseñar una valoración de tipo cuantitativo.

El MAXQDA es una herramienta eficaz para la gran cantidad de información manejada en la investigación, para diseñar el sistema de codificación, evitar la repetición de categorías y la visualización atractiva de los resultados.

Finalmente, estamos convencidas que esta investigación es un parteaguas para dar un giro en el abordaje del tema. Se enfatiza que la atención a víctimas y el enfoque que se le ha dado en esta investigación tiene un amplio potencial para el desarrollo de posteriores investigaciones considerando los diferentes estados del país.

La agenda para investigaciones futuras⁵³ es amplia y se recomienda el abordaje de temáticas referentes a la reparación del daño, estudio de las instituciones federales y estatales⁵⁴, fortalecer la atención diferenciada y especializada, autonomía real de la CEAV, generación y fortalecimiento de políticas públicas, injerencia negativa de instancias que atentan contra la autonomía de la Ceave, violencia institucional y revictimización. Lo anterior abordado desde las diferentes vertientes de las ciencias sociales.

⁵³ Se retoma de la entrevista realizada a investigadora de la UNAM y ex comisionada de la CEAV.

⁵⁴ Mientras que la atención a víctimas en Ciudad Juárez ha sido implementada desde hace más de 10 años, hay estados en donde apenas se está hablando del tema. Un caso de estudio es el estado de Sonora. Además, en estos momentos la CEAV como máxima institución del país para dar atención a las víctimas y regir la política pública está siendo objeto de importantes cambios. A menos de un año del nombramiento de la nueva titular se han presentado iniciativas para reestructurar el modelo de atención a víctimas, promover un trabajo entre instituciones de gobierno, sociedad civil y víctimas de los 32 estados de la República. Por otro lado, en estos momentos la CEAV está lidiando con la renuncia de la titular recién nombrada.

Referencias

- Abela, J A. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Recuperado de <http://www.albertomayol.cl/wp-content/uploads/2014/08/Andreu-Analisis-de-contenido.pdf>
- Aguirre, R. L. M. y Camargo, G. I. (2017). Política social para la infancia en escenarios de violencia: el caso del Fanvi en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2011-2014. *Región y Sociedad*, XXIX(69), 31-68.
- Alexy, R. (2003). Justicia como corrección. *Doxa*, 26, 161-173.
- Álvarez de Lara, R. M. (2010). Reparaciones con enfoque de género: demanda incumplida en el Caso de Campo Algodonero. *Derechos Humanos, Opinión y debate* 12, 16-19.
- Álvarez, P. G. (2014). *La víctima en el derecho penal español*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (s/f). Metodología de la investigación en ciencia política. *Cuadernos Metodológicos*, 28, 33-48.
- Arrieta, O. V. (2014). Diversos escenarios judiciales y su impacto en la victimización secundaria. *Eguzkilore*, 28, 287-320.
- Artaza, M. (2015). La Ciencia Política, la historia y las instituciones. *Universidad de Santiago Compostela*, 18(45), 45-74. <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/34/69/03artaza.pdf>
- Abitbol, P. (2015). *El concepto de diseño institucional* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia.
- Bardin, L. (2002). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- Barrios, R. D. (2013). Juárez: La Ciudad de las últimas cosas. *Investigación Kavilando*, 5(2), 102-109.
- Barrios, R. D. (2014). *Las Ciudades imposibles. Violencia, miedos y formas de militarización contemporánea en urbes latinoamericanas: Medellín-Ciudad Juárez*. México: Coordinación General de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bazán, V. (2009). El Estado de derecho como zona de interacción de la democracia, la Constitución, la justicia constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

- Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 11, 45-94.
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25577.pdf>
- Beristain, A. (1999). *Criminología y Victimología*. Bogotá: Leyer
- Beristain, A. (1994). Reflexiones Criminológicas sobre Inmigrantes y refugiados. *Cuadernos del Instituto Vasco de Criminología*, (7), 163-189.
- Beristain, C. M. (2000). *Victimología. Nueve palabras clave*. Valencia: Tirant lo Blanch
- Beristain, C. M. (2012). *Acompañar los procesos con las víctimas. Atención psicosocial en las violaciones de derechos humanos*. Colombia: Fondo de Justicia Transicional, PNUD.
- Beristain, C. M., Valencia, V. A., Buitrago, R. A. y Cox, V. A. (2017). *Metodología de Investigación, búsqueda y atención a las víctimas*. Del caso Ayotzinapa a nuevos mecanismos en la lucha contra la impunidad. Bogotá: Temis.
- Bocanegra, B. D. F. y Nieto, S. D. (2010). Modelos de atención a víctimas de delitos: revisión conceptual y observación de la experiencia de tres centros de victimo asistencia en la ciudad de Bogotá. *Diversitas Perspectivas en Psicología* 6(2), 321-338.
- Botello, M. A. y Cervera, G. L. (2018). Dispersión urbana: impacto en la seguridad pública. *Ciudades* 118, *Expediente*, (abril-junio), 52-55.
- Briones, G. (1988). *Métodos y técnicas avanzadas de investigación aplicadas a la educación y las ciencias sociales. Curso de Educación a distancia. Módulo I*. Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- Caballero, G. (2008). *El regreso de las instituciones al análisis político: la emergencia de un nuevo institucionalismo transaccional*. Vigo: Universidad de Vigo.
- Caballero, M. G. (2007). El nuevo institucionalismo en la ciencia política, institucionalismo de la elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(2), 9-27.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=380/38060201>
- Cáceres, P. (2008). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, 2(1), 53-82.
- Calle, F. S. (2004). Consideraciones sobre la victimización secundaria en la atención social a las víctimas de la violencia de género. *Portularia: Universidad de Huelva*, 4, 61-66.

- Camacho, G. M. y Cifuentes, L. S. (2004). La evolución de los derechos constitucionales de la víctima del delito en México, ¿Y la reparación efectiva del daño? En M. Álvarez Ledesma (Ed.), *Derechos Humanos y víctimas del delito*. (pp. 123-244). México: INACIPE.
- Cárdenas, V. J. (2017). Las víctimas en el siglo XXI: perspectivas filosóficas. *Revista de Victimología*, 5(6), 129-150.
- Casadevante, R. C. F. (2009). Las víctimas y el Derecho Internacional. *A.E.D.I.* (XXV), 3-66.
- Chernobilsky, L. B. (2006). El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos. En G. Vasilachis (Ed.), *Estrategias de Investigación Cualitativa* (pp. 239-262). Barcelona: Gedisa.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (2015). *Modelo Integral de Atención a Víctimas* (MIAV).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (2015). *Programa de Atención a Víctimas*. México.
- Creswell, J. W. (1998). Designing a qualitative study. En T. O. Sage (Ed.), *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five traditions*: Sage publications.
- Creswell, J. W. y Plano, C. V. (2007). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: Sage publications.
- Crozier, M. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial.
- De la Rosa, J. V. (2010). *Acciones positivas y derechos humanos: el caso de los pueblos originarios de México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Della Porta y Keating, Donatella (2013). ¿Cuántos enfoques hay en las Ciencias Sociales? Introducción epistemológica. En *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales* (pp. 31-51). Madrid: Akal.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: FCE.
- Díaz, C. F. (2006). Una mirada desde las víctimas: El surgimiento de la victimología ensayo. *Umbral científico*, (9), 141-159.

- Díez de Castro E., Díez, M. y Vázquez, A. (2014). Antecedentes de la institucionalización de las organizaciones. *Cuadernos de Gestión*, 5(1), 15-38.
- Dorst, K. y otros. (2016). *Designing for the common good*. Amsterdam: bis publishers.
- Dryzek, J. S. (2003). La lógica informal del diseño institucional. En R. R. Goodin (Comp.), *Teoría del diseño Institucional* (p. 135-161). Gedisa: Barcelona.
- Dussel, E. (1998). *Ética de la Liberación en la Edad de la Globalización y la exclusión*. Madrid: Trotta.
- Dussich, J. P. J. (2007). La víctima y la Justicia restaurativa. En *Respuestas desde la primera línea de atención*. En *Principios de Justicia y Asistencia para las víctimas* (pp. 39-47). Argentina: Encuentro.
- Estrada, M. A. M., Ripoll, N. K. y Rodríguez, C. (2010). Intervención psicosocial con fines de reparación con víctimas y sus familiares afectadas por el conflicto armado interno en Colombia: equipos sociales en contextos jurídicos. *Revista de Estudios Sociales*, (36), 103-112.
- Fattah, E. (2014). Victimología: pasado, presente y futuro. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 33(1), 1-33.
- Fernández, N. (2006). ¿Cómo analizar datos cualitativos? *Bitlletí La Recerca*. Universidad de Barcelona. <http://www.ub.edu/ice/recerca/pdf/ficha7-cast.pdf>
- Ferreira, C. P. (2017). *Una mirada al camino de la institucionalización de la atención a la violencia de género: Discursos sobre un refugio para mujeres en situación de violencia familiar, en la Ciudad de México*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.crim.unam.mx/congresoviolenencias/node/95>
- Ficosec (2018). Fideicomiso para la competitividad y seguridad ciudadana. Informe anual 2018, Chihuahua.
- Gabatz, R. I. B., de Mello Padoin, S. M., Terra, M. G., y Neves, E. T. (2010). Factores relacionados à institucionalização: perspectivas de crianças vítimas de violência intrafamiliar. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, 31(4), 670-677.
- García, F. M., Ibáñez, J., y Alvira, F. (1986). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.

- García-Pablos, A. (1994). *Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García, S. E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios*, 3(6), 199-216.
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Gibbs, G. (2012). Codificación temática y categorización. En *El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa* (pp. 63-83). Madrid: Morata.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Gómez, A. D. (1997). Robert E. Goodin, La teoría del diseño Institucional, *Política y Gobierno*, 4(1), 210-212.
- Goodin, R. E. (2003). Las instituciones y su diseño. En Goodin, R. E. (Ed.), *Teoría del diseño Institucional* (pp. 13-73). Barcelona: Gedisa.
- Guerrero, M. A., (2017). Cultura de la Legalidad y corrupción en México. En D. Guillén y C. A. Monsiváis (Coords.). *La legitimidad como desafío democrático* (pp. 109-128), Tijuana: Colegio de la Frontera.
- Gutiérrez de Piñeras, B. C., Coronel, E. y Pérez, C. (2009). Revisión teórica del concepto de victimización secundaria. *Liberabit*, 1(15), 49-58.
- Guy Peters. B. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. México: Gedisa, pp. 13-73.
- Hernández, L. I (2019). An esthetic attention: exploring the possibilities of interaction design to reduce revictimization. *Diseña*, (15), 140-161.
- Hernández, N. (2010). El tiempo y las instituciones en los enfoques del nuevo institucionalismo. <https://noehernandezcortez.wordpress.com/2010/05/20/el-tiempo-y-las-instituciones-en-los-enfoques-del-nuevo-institucionalismo/>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C, y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. 6ª ed. México: McGraw Hill.
- Hernández-Sampieri, R., y Mendoza, C. P. (2008). *El matrimonio cuantitativo cualitativo: el paradigma mixto*. 6º Congreso de Investigación en Sexología. Instituto Mexicano de

- Sexología, AC y la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, México.
- Herrera, C. J. M. (2014). Las instituciones, su diseño y cambio en las organizaciones. *Polis* 1(10), 13-38.
- Incháustegui, R. T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *La ventana*, (10), 84-123.
- Jusidman, C. y Almada, M. H. (2007). *La Realidad Social de Ciudad Juárez. Análisis Social*. Tomo I. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Karmen, A. (2010). *Crime victims an Introduction to Victimology*. Boston: Cengage Learning.
- Kawulich, B. B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos [82 párrafos]. *Qualitative Social Research* [On-line Journal], 6(2). <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/466/998#gcit>
- Kolber, R. y Burnett, M. (1991). Content analysis research: an examination of applications with directives for improving research reliability and objectivity. *Journal of consumer research*, 18(2), 243-250.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido, teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Kuckartz, U. (2011). Análisis cualitativo de datos asistido por computadora: historia, métodos y perspectivas. En C. A. Cisneros Puebla (Ed.), *Análisis asistido por computadora. Teoría e Investigación* (pp. 27-47). México: Porrúa.
- Le Clercq, O. J. A. y Rodríguez, S. G. (Eds.), (2017). *Índice Global de Impunidad*. México: Universidad de las Américas Puebla.
- López-Roldán, P. y Fachelli, S. (2015). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Mccambridge, J. (2005). Publishing addiction science: A guide for the perplexed. *Addiction*, 100(3), 160.
- Mainwaring, S. y Scully, T. R. (1995). La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 63-101. <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2107/2162>

- Mallimaci, F. y Giménez, B. V. (2006). Historia de vida y métodos biográficos. En *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 23-60). Argentina: Gedisa.
- Mantilla, O. S. L. (2015). La revictimización como causal del silencio de la víctima. *Revista científica forense Honduras*, 1(12), 3-12.
- Mantillas, O. S.L. y Tapias, S. A. (2014). *Construcción de la escala SAMATO para medir actitudes de los operadores judiciales hacia la víctima* [Tesis de maestría]. Universidad Santo Tomás.
- MAXQDA (septiembre 2018). *Interactive Similarity Analysis for Documents*, capítulo 18 “Mixed Methods”. En *MAXQDA The Art of Data Analysis*.
- March, G. J. y Olsen, P. J. (2008). The new institutionalism: organizational factors in political life. *Revista de Sociología e Política*. 16, (31), pp.121-142. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010>.
- Marchiori, H. (1998). *Criminología la víctima del delito*. México: Porrúa.
- Marchiori, H. (2006). Los procesos de victimización. Avance en la asistencia a víctimas. En *ponencia presentada en el: Congreso Internacional de Derecho Penal y VII Jornada sobre Justicia Penal, 2006*.
- Marchiori, H. (2007). Asistencia a víctimas. Respuestas desde la primera línea de atención. En Hilda Marchiori (Coord.), *Principios de Justicia y asistencia para las víctimas* (pp. 85, Córdoba: Grupo Editor Encuentro.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984), “New institutionalism: organizational factors in political life”, en *American Political Science Review*, vol.78, pp. 734-749 http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20Institutionalism_James%20March.pdf
- March, J. G. y Olsen, J. P. (2005). Elaborating the “New Institutionalism”. *Working paper* (11), 1-28. *Arena Center for European Studies University of Oslo*. https://www.researchgate.net/publication/5014560_Elaborating_the_New_Institutionalism

- Márquez, C. A. (2011). La victimología como estudio. Redescubrimiento de la víctima para el proceso penal. *Revista prologómenos. Derechos y Valores*, (1), 27-42.
- Martínez, H. A. (2018). La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: revisión conceptual y metodológica. *Revista de el Colegio de San Luis Potosí. Nueva época*, 8 (15), 205-336.
- Melup, I. (2007). Declaración de Naciones Unidas sobre Principios de Justicia para las víctimas del Delito y abuso de Poder. Respuestas desde la primera línea de atención. En *Principios de Justicia y Asistencia para las víctimas* (pp. 19-37). Córdoba: Grupo Editor Encuentro.
- Mendieta, V. E. y Esparcia, P. J. (2017). Aproximación metodológica al análisis de contenidos a partir del discurso de los actores. Un ensayo de investigación social de proceso y desarrollo local (Loja, Ecuador). *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 39, 15-47.
- Meneses, J. (2016). Capítulo 1. El Cuestionario. En S. Fàbregues Feijóo, J. Meneses Naranjo, D. Rodríguez Gómez y M. H. Paré (Eds.), *Técnicas de investigación social y educativa* (pp. 9-17). Barcelona: Editorial UOC.
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. “De PGR a FGR. Lineamientos hacia la transición” (2019). <http://www.proyectojusticia.org/wp-content/uploads/2019/03/PGRaFGR.pdf>
- Mongue, A. V. (2015). La codificación en el método de investigación de la grounded theory o teoría fundamentada. *Innovaciones Educativas*, XVII (22), 77-84.
- Moreno, C. M. A. y Díaz, R. E. M. (2015). Posturas en la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado en Colombia. *AGO.USB Medellín-Colombia*, 16(1), 193-213.
- Morillas, F. D. L. (2018). Victimización penitenciaria. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 14.
- Morillas, F. D., Patro, H. M., Aguilar, C. (Ed.) (2014). *Victimología: Un Estudio sobre la víctima y los procesos de Victimización*. Madrid: Dykinson.
- Naciones Unidas. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas (1996). *Manual sobre Justicia para las Víctimas. Aprobada por Asamblea general por Resolución*, 40, 34.

- Naciones Unidas, (2014). *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Neuman, E. (Ed.). (2001). *Victimología: El rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, E. S. (2020). Sin perfil de atención a víctimas integrantes de la terna propuesta para CEAV en Sonora. *Cimacnoticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/2020/02/27/sin-perfil-de-atencion-a-victimas-integrantes-de-la-terna-propuesta-para-ceav-en-sonora>
- Núñez, F. L. (2006). *¿Cómo analizar datos cualitativos? Butlletí LaRecerca*. Barcelona: Universidad de Barcelona, pp. 1-13.
- Organización de las Naciones Unidas (1996). Manual de Justicia sobre el uso y aplicación de la declaración de principios básicos de justicia para víctimas del delito y abuso de poder.
<http://www.worldsocietyofvictimology.org/publications/Handbook%20on%20Justice%20Sp.pdf>
- Ortega, F. y Galhardi, C. (2013). Propuesta Metodológica para el análisis de contenido de la parrilla de Televisión en Brasil: Análisis de un caso práctico en los estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Estado da Bahía. En *Anais Eletrônicos de lo Congresso Nacional sobre Metodología de la Investigación en Comunicación y del Simposio Internacional sobre Política Científica en Comunicación* (pp. 221-240).
- Ortega, R. J. (2004). El nuevo institucionalismo en la ciencia política. *Revista mexicana de sociología*, 66(número especial), 49-57.
- Ortiz, N., J. C., y Hernández. L, I. (2019). La inserción de la disciplina del diseño en el reto de la victimización. *Academia XXII*, 10(19), 165-188.
- Orth, U. (2002). Secondary Victimization of Crime Victims by Criminal Proceedings. *Social Justice Research*, 15(4), 313-325.
- Ovalle, L. P. (2011). Los discursos del narcotráfico. Una experiencia de análisis textual asistido por computadora. En Cisneros, P. E. E. (Coord.), *Análisis cualitativo asistido por computadora. Teoría e Investigación*. (pp. 73-98). México: Porrúa.

- Pacheco, S. G. y Rodríguez, A. J. A. (2016). *Informe descriptivo sobre "Percepción de ciudadanía sobre el personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal del Municipio de Juárez. Observatorio de Seguridad y convivencia Ciudadanas de Municipio de Juárez.* <http://www.uacj.mx/ICSA/SiteAssets/Paginas/Observatorio-de-Seguridad-y-Convivencia-Ciudadanas-del-Municipio-de-Ju%C3%A1rez/Informe%20Percepcion%20Seguridad%20Publica.pdf>
- Pabón, O. A. (2016). La institucionalización de los sistemas de partidos políticos: ¿qué es y cómo se mide? *Fides et Ratio-Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, 11(11), 109-123.
- Pedroza de la Llave, T. S. (en prensa). La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como órgano garante de los derechos de las personas en situación de víctima.
- Padilla, H., Olivas Andrade, C. A. y Alvarado Salas, L. (2014). *Ciudad Juárez y la necesidad de política: de la ciudad real a la ideal.* Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Padilla, J. L., González A. y Pérez C. (1998). Elaboración de un cuestionario. En J. Rojas A., J. S. Fernández y C. Pérez, *Investigar mediante encuestas. Fundamentos teóricos y aspectos prácticos* (pp. 115-140). Madrid: Editorial Síntesis.
- Pelayo, M. C. M. (2012). La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. *Fascículo 11.* México: ONU. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29729.pdf>
- Peris, B. J. (2017). Relatos culturales de la víctima. En Gatti, G. (Ed.), *Un mundo de víctimas* (pp. 370-383). España: Anthropos.
- Porta, L. y Silva, M. (2003). La investigación cualitativa: El Análisis de Contenido en la investigación educativa. *Anuario Digital de Investigación Educativa* (14), 1-18.
- Ragin, C. Ch. (2007). La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad. Colombia: Sage publicaciones
- Rangel, C. A. (2018). Fundamentos y tendencias del nuevo institucionalismo. *Encrucijada. Revista electrónica del Centro de Estudios en la Administración Pública* (29), 16-29.

https://www.researchgate.net/publication/329145266_Fundamentos_y_tendencias_de_l_nuevo_institucionalismo

- Raz, J. (2002). El Estado de derecho y su virtud. En M. Carbonell, W. Orozco y R. Vázquez (Eds.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina* (pp. 15-36). México: Siglo XXI.
- Real Academia Española (2019). Diccionario de la lengua española. <http://rae.es>
- Recalde, C. G. (2016). En la base de la ruta: barreras de acceso y estrategias de atención en la ruta de declaración y registro de víctimas del conflicto. *Revista CS*, (20), 123-142.
- Rivero, E. J. (2012). *El Acceso a de las víctimas a la Justicia de la Corte Penal Internacional*. México: Porrúa.
- Robles, B. (2011). La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico. *Cuiculco*, 18(52), 39-49.
- Rodríguez Manzanera, L. (1989). *Victimología. Estudio de la víctima*. México: Porrúa.
- Romero, J. J. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Estudio introductorio. En J. Paul DiMaggio y W. Walter Powell (coord.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Ruíz, J. F. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales*, (37), 85-120.
- Ruíz-Olabuénaga, J. I. (2012). Análisis de contenido. en *Metodología de la Investigación cualitativa* (pp. 191-209), 5ª ed. Bilbao: Deusto.
- Schelder, A. (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Schedler, A. (2018). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. 2ª ed. México: CIDE.
- Smit, B. (2002). Atlas.ti. for qualitative data analysis. *Perspectives in Education*, 20(3), 65-76.
- Smith, B. B. y Alvarez, M. M. (2007). Revictimización un fenómeno invisibilizado en las instituciones. *Revista Medicina Legal de Costa Rica*, 24(1), 65-101.

- Sampedro-Arrubla, J. A. (2008). Los Derechos Humanos de las víctimas: apuntes para la reformulación del sistema penal. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (12), 353-372.
- Sánchez, D. A. F. (2018). *Los derechos Humanos de las Víctimas del Delito: Garantismo victimal*. México: Editorial Flores.
- Sánchez, G. E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios*, 3 (6), 199-216.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2016). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar teoría fundamentada*. Medellín: Universidad Antioquia.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalley, P. y Elbert, R. (2005). La construcción del marco teórico en la investigación social. En *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de metodología* (pp. 29-81). Argentina: CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSCapitulo%201.pdf>
- Tamarit, S. J. M. (2006). La Victimología: cuestiones conceptuales y metodológicas. En E. Exheburúa Odrizola, E. Baca Baldomero y J. María Tamarit (coords.) *Manual de victimología* (pp. 17-50). España: Tirant lo Blanch.
- Tashakkori, A. y Teddlie C. (1998). *Mixed Methodology, Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Londres: Sage Publications.
- Tinto, A. J. A. (2013). El análisis de contenido como herramienta de utilidad para la realización de una investigación descriptiva. Un ejemplo de aplicación práctica actualizado para conocer las investigaciones realizadas sobre la imagen de marca de España y el efecto país de origen. *Provincia*, (29), 135-173.
- Torcal, M. (2015). *Sistemas de partidos en América Latina. Causa y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: Anthropos.
- Torres, E. E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios políticos*, (34), 117-137.
- Turvey, B. E. (Ed.). (2014). Vicinity: Entering the Criminal Justice System. En *Forensic Victimology. Examining Violent Crime Victims in Investigative and Legal Contexts*. (pp. 30-65). Waltham: Elsevier.

- United Nations Population Fund-UNFPA (2011). *Estudio sobre la situación y la calidad de los servicios seleccionados de la atención a la violencia sexual en El Salvador*. Ipas, Protegiendo la salud de las mujeres. Promoviendo el respeto a sus derechos productivos, Centroamérica.
- Uribe, A. E. y Romero, S. J. (2008). Vulnerabilidad y victimización en el Estado Mexicano. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XIV(4), 77-95.
- Vilhena, V. O. (2007). La desigualdad y la subversión del Estado de Derecho. *Revista internacional de derechos humanos*. 6(4), 29-51.
- Waller, I. (2004). *Apoyo gubernamental a las víctimas del delito*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Welch, S. (1975). Sampling by referral in a dispersed population. *The Public Opinion Quartely*, 39(2), 237-238.

Legislación y tratados

- Carta de la organización de los Estados Americanos: reformada por el protocolo de Buenos Aires en 1967. Organización de los Estados Americanos, & Organización de los Estados Americanos. (1970). http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf
- Código Nacional de Procedimientos Penales. *Diario Oficial de la Federación* 29-12-dic-2014.
- Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación* 22-06-2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* 27-08-2018.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José Costa Rica, 1969. *Organización de los Estados Americanos (OEA)*.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1980).
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. *Naciones Unidas, Derechos Humanos*. Asamblea General en su

- resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.
<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx> [29/06/2019].
- Convención Interamericana contra la corrupción (B-58). *Organización de los Estados Americanos*
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf [25/08/2019].
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. “Convención de Belém do Pará”. 1994. https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_ConvencionBelem.Pdf [28-08-2018].
- Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones forzadas. *Diario Oficial de la Federación* 6-06-2011.
- Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas. *Diario Oficial de la Federación* 6-05 2002.
- Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia* (UNICEF).
- Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), 1981. *Diario Oficial de la Federación* 12-05-1981.
- Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, 20 de diciembre de 2006.
- Constitución Política del Estado de Chihuahua. *Periódico oficial del Estado* 4-08-2018. No. 62.
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra la desaparición forzada. Asamblea General de la ONU Resolución 47/133, 18 de diciembre de 1992 Recuperado <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TraInt/Derechos%20Humanos/INST%2022.pdf>
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos del abuso de poder. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx> [12/03/2018].

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. *Anexo a la carta de las Naciones Unidas*. Diario Oficial 17 de octubre de 1945.

Ley de los Derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado* 14-04-2018, No. 30.

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado* 28-03-2018, No. 25.

Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado* 20-06-2018, No. 49.

Ley Estatal de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia a de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado* 2-10-2010, No. 79.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. *Diario Oficial de la Federación* 7-04-2017.

Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes. *Diario Oficial de la Federación* 20-06-2018.

Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia. *Diario Oficial de la Federación* 30-20-2018.

Ley General de Víctimas. *Diario Oficial de la Federación* 9-01-2013.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación* 30-11-2018.

Ley General para el Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación* 25-06-2018.

Ley General para Prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles o inhumanos o degradantes. *Diario Oficial de la Federación* 26-06-2017.

Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* 19-01-2018.

Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad. *Diario Oficial de la Federación* 12-07-2018.

Ley General para Prevenir Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de personas y para la Protección y asistencia a las víctimas. *Diario Oficial de la Federación* 19-01-2018.

Ley para la inclusión y desarrollo de las personas con discapacidad para el Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado* 26-09-2018. No. 77.

Ley para la Prevención, Combate y Erradicar la Trata de personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en el Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado* 14-10-2017. No. 82.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

Reglamento de la Ley General de Víctimas. *Diario Oficial de la Federación* 28-11-204.

Páginas web

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas México. <https://www.gob.mx/ceav#4244>

Fiscalía General del Estado de Chihuahua.
http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page_id=21747

Fiscalía General de Justicia del Estado Sonora. Dirección General de Atención a Víctimas.
<http://fiscalia.sonora.gob.mx/tramites-servicios/cavid>

Informe Ciudadano 2019. https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2019/09/Informe_Ciudadano2019.pdf

Informe de actividades 2017. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30081Kawulich>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2018). Encuesta Nacional de Victimización 2017. Argentina.
https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/env_2017_02_18.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019a). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2019.

- https://www.Inegi.org.mx/contenidos/programas/Envipe/2019/doc/Envipe2019_presentacion_nacional.pdf
- Inegi (2019b). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Tercer Trimestre 2019. https://www.Inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_septiembre_presentacion_ejecutiva.pdf
- Organigrama de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua. http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page_id=13
- Organigrama de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Chihuahua. http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page_id=13
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2028.pdf>
- Plan de Desarrollo Urbano Sostenible. Ciudad Juárez (2016). <https://www.imip.org.mx/imip/files/sites/pdus2016/>
- Semáforo Delictivo. <http://chihuahua.semaforo.com.mx/Semaforo/Incidencia#>
- Sistema de Información Geográfica y Estadística Municipal. Ciudad Juárez, Chihuahua. <http://imip.org.mx/sigem/estadistica.php>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tratados Internacionales vigentes en México. <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

ANEXOS

Anexo 1. Guion de entrevista en profundidad para funcionarios

Temáticas	Preguntas de entrevista
1. Perfil de entrevistado (legitimidad cognitiva)	Experiencia, formación, especialización, cargo que ocupa en la institución y funciones.
2. Cobertura y acceso a la atención	<p>Por favor, describa el funcionamiento de la institución como: horarios de atención, personal, áreas, tipo de personas que solicitan los servicios, número de personas que atienden, condiciones de los espacios de trabajo, tiempos de espera, tiempo que dura la atención.</p> <p>¿Cuáles son los recursos (humanos y económicos) e infraestructura (acceso, áreas de trabajo) con que cuenta la institución para atender a las diferentes víctimas que requieren de la atención (discapacitados, indígenas, extranjeros, mujeres, hombres, niños, etcétera)? ¿Existen protocolos diferenciados de atención a víctima en función del tipo de víctima?</p> <p>¿Cómo está conformada la plantilla de especialistas del personal que labora en la institución (cantidad de especialistas, horarios, jornada laboral, especialización)? ¿Cuáles es el impacto que tiene en ustedes la atención que dan a las víctimas? ¿El desempeño de la función se puede ver afectado por la rutinización y cotidianidad de atención a las víctimas? ¿Cómo afecta la atención que salvaguarda la integridad en el ámbito laboral del funcionario que realiza el trabajo desde una visión objetiva y humana? ¿Cómo afecta la cotidianidad de los casos en su desempeño laboral para lidiar con la carga y condiciones laborales en general?</p> <p>Características de la población que atienden: posición económica, origen étnico, nivel educativo, religión, migrantes.</p> <p>¿Cuál es la procedencia geográfica de las víctimas que solicitan la atención? ¿Es de fácil acceso llegar a la institución (vías de comunicación, transporte público, particular) y moverse en las instalaciones?</p> <p>¿Quiénes son consideradas víctimas? ¿Cuáles son los parámetros que acreditan a una persona como víctima y que proceso se sigue?</p> <p>¿Qué tipo de víctimas tienen acceso a la atención (víctimas de todos los delitos, víctimas primarias, secundarias, etcétera)?</p> <p>¿Cuáles son los obstáculos a los que se enfrenta para realizar su trabajo?</p>
3. Conocimiento y aplicación de la normatividad vigente en materia de	¿Cuál es el marco normativo (internacional, nacional y local) que guía la atención a las víctimas? ¿Cuáles conoce y cuáles aplica en su labor cotidiana? ¿Cómo lo hace? Poner ejemplos.

atención a víctimas del delito (legitimidad pragmática)	¿Cuál es la normatividad (reglas, protocolos, reglamentos, códigos de conducta) interna que regula la labor de los especialistas? ¿Cómo lo implementa en su día a día?
4. Derechos y acceso a la justicia	¿Cuál es la finalidad de proporcionar atención a las víctimas, según la normatividad? ¿Cómo se garantiza a las víctimas el acceso a la justicia? ¿Cuáles son los mecanismos? ¿En qué condiciones se determina que la víctima ha logrado el acceso a la justicia?
4.1 Aspectos axiológicos	¿Existen principios éticos o valores que marquen la pauta para la atención a víctimas? ¿Cuáles son? ¿Cómo los pone en práctica?
4.2 Derechos de las víctimas	¿Cuáles son los mecanismos que implementan para hacer valer los derechos de las víctimas? ¿Cuáles son los derechos esenciales de las víctimas (mencionar los derechos de las víctimas)?
5. Modelo de atención (interacción víctima-especialistas de la institución)	¿Cuáles son los servicios que ofrece la institución? ¿Cómo son los trámites administrativos? ¿Me describe la ruta de atención a víctimas que proporciona la institución? ¿Cómo es el primer contacto entre la víctima y la institución? ¿Cómo intervienen cada uno de los especialistas? ¿Es diferente la ruta de atención para víctimas primarias y secundarias, niñas, niños, mujeres, hombres, adultos mayores, indígenas, extranjeros, etcétera? ¿Cuáles son las características del Modelo de atención que impera en la institución y en qué consiste cada uno de ellos? ¿En qué momento se da por concluida la atención? ¿En qué momento la víctima deja de ser víctima? ¿Existe algún tipo de seguimiento? ¿Cómo lo realizan?
6. Ejes transversales	¿Cuáles son los valores éticos, morales, institucionales que guían su labor profesional en materia de atención a víctimas?
6.1. Derechos humanos y no revictimización	¿Cuál es el mecanismo para registrar la atención que se da a las víctimas (expediente único-archivos)? ¿Cómo se coordinan las diferentes áreas de especialización para dar atención a víctimas? ¿Cómo es la coordinación interinstitucional? ¿Cuáles son los derechos de las víctimas? ¿Cuál es el fin último de la atención? ¿Cómo se garantiza una atención apegada al cumplimiento de los derechos humanos (DH)?
6.2. Perspectiva de Género	¿Son atendidas todas las víctimas sin importar su raza, edad, religión, etcétera? ¿Cuáles son los mecanismos con que cuenta la institución para garantizar la igualdad y la equidad en la atención a víctimas? ¿Qué acciones se implementan para transversalizar la perspectiva de género? ¿Cómo implementan esas acciones?

- ¿Cómo se garantiza una atención a víctimas con perspectiva de género (PEG)?
- ¿Cómo se garantiza una atención con enfoque victimológico?
- ¿Cuáles son las diferencias entre una atención victimológica, PEG y DH? ¿Cómo se complementan y en qué beneficia a las víctimas?
7. Medidas de autocuidado ¿Cuáles son las medidas de autocuidado que se implementan en la institución para los especialistas que atienden a las víctimas?
8. Cultura Actitudes
- victimal

Anexo 2. Guion de entrevista en profundidad para víctimas

Temáticas	Preguntas de entrevista
1. Perfil del entrevistado	1. Datos generales: edad, sexo y género, procedencia, religión, idioma, etnia, necesidades especial.
2. Cobertura y acceso	2. ¿Cuál es motivo por el que acudió a la institución (delito del que fue víctima)? ¿Qué tipo de atención o servicios requería? ¿Cuáles se le proporcionaron?
2.1 Hecho victimizante	3. ¿Para quién solicitó el servicio?
2.2. Tipo de víctima y victimización	¿Cómo fue su experiencia en el primer contacto que tuvo con el personal de la institución? ¿Con quién tuvo el primer contacto?
2.3 Infraestructura	4. ¿Cómo era el lugar en donde fue atendida? ¿Descripción física del espacio (sala de espera, consultorios, oficinas, pasillo, sanitarios, jardines, etcétera)?
	5. ¿Le fue accesible llegar a la institución (distancia, transporte, acceso para discapacitados)?
	¿La institución contaba con los servicios que usted requería?
3. Interacción institucional víctima-especialistas	6. Por favor describame cuál fue la ruta de atención (desde el primer contacto hasta la conclusión del proceso, incluyendo tiempos de espera, duración de la atención, tipo de atención, especialistas con los que tuvo contacto en orden cronológico, si le hicieron saber sus derechos).
	7. ¿Quiénes fueron atendidas además de la víctima directa?
	8. ¿Considera que los especialistas cuentan con la formación, experiencia y capacitación para dar una atención adecuada a las víctimas?
4. Ejes transversales	9. ¿Cómo fue o ha sido el trato recibido por los especialistas? ¿Se sintió escuchada, respetada? ¿El trato recibido fue el esperado? ¿Sintió empatía con los especialistas que la atendieron? ¿Percibió solidaridad, interés, respeto en su caso y en su persona?
	10. ¿Cómo se coordinaban las diferentes áreas de especialización para atenderla?
	11. ¿Cómo era la comunicación entre instituciones, para canalizarla?
	12. ¿En algún momento ha sentido que se le vulneran sus derechos? Describir una situación, ejemplo.

5. Acceso a la justicia
13. ¿Le hablaron de sus derechos, recibió información del proceso de atención?
14. ¿Tiene acceso libre a su expediente?
15. ¿Cómo fueron los trámites administrativos?
16. ¿Cómo se mantiene comunicada con la institución para dar seguimiento del caso?
17. ¿Se logró la reparación del daño, ha concluido la atención?
¿Cuál es el impacto que ha tenido la atención recibida en su vida?
18. De forma general, ¿cuál es la sensación, recuerdos, experiencia que le deja la forma y la atención recibida por la institución y los funcionarios que están a cargo?
19. ¿Cuáles han sido los obstáculos a los que se ha enfrentado en todo su proceso de atención?
6. Cultura victimal
20. ¿Conoce, ha participado en actividades o acciones que la institución ha implementado para prevenir la victimización, difundir los derechos de las personas, difundir los servicios de atención a víctimas, etcétera?

Anexo 3. Guion de entrevista para persona experta

- Experiencia como investigadora en el tema de víctimas.
- ¿Hacia dónde tiene que dirigirse la investigación en atención a víctimas y sistema de justicia? ¿Cuáles son los temas pendientes?
- ¿Qué falta para lograr una verdadera reparación del daño?
- Institucionalmente, ¿cómo se encuentra el tema de la atención a víctimas, eficiencia, eficacia de las instituciones?
- Experiencia como Comisionada de la Ceave (creación, autonomía, independencia, descentralizada, alcances y limitantes).
- ¿Cómo se vincula la investigación, desde el ámbito académico, con el factor institucional?
- ¿Qué está aportando la academia en atención a víctimas y cómo se traslada a las instituciones? ¿Cómo se materializa para que llegue a las víctimas y a la población en general?
- ¿Cuál es el estado de las políticas públicas en materia de víctimas (prevención, cultura víctima, atención)?

Anexo 4. Guía de observación institucional, lista de cotejo

Observación institucional

Objetivo: Observar y conocer los aspectos institucionales que tienen lugar en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de Ciudad Juárez, Chihuahua, para identificar las pautas de institucionalización en la atención.

I. Datos generales

Fecha: _____

Nombre de la investigadora: _____ Hora de inicio: _____ Hora de término: _____

Dirección del lugar: _____

Descripción del lugar, avenidas, calles, pavimentación, visibilidad, acceso transporte público o privado (agregar croquis de ubicación).

II. Instalaciones para el acceso al inmueble

Instalación	Cantidad	Características	Observaciones
Entradas (principal y secundarias)			
Acceso para personas con necesidades especiales, de la tercera edad, etcétera.			
Elevadores			
Estacionamiento			
Otros			

¿Quién es el contacto inmediato a la entrada de las instalaciones?

¿Cómo es el contacto inmediato a la entrada de las instalaciones?

III. Instalaciones del inmueble (organización de los espacios). Ubicación y características de cada una de las áreas que conforman el espacio en donde se atiende a las víctimas. En donde MB=muy bueno, B=bueno, R=regular, M=malo y MM=muy malo.

Área*	Estado	Limpieza	Ventilación	iluminación	Acústica	Tamaño	Privacidad	Distribución del espacio	Mobiliario y aparatos tecnológicos
Recepción									
Sala de espera									
Consultorio(s) médico									
Consultorio(s) de psicología									
Oficina(s) de trabajo social									
Despacho(s) jurídicos									
Espacios para niños									
Espacios de recreación									
Pasillos									
Áreas verdes									
Sanitarios									

* Es importante agregar un croquis, mapa, plano y/o fotografías del lugar en general y de cada uno de los espacios que conforman el inmueble.

¿Los espacios se ajustan a las necesidades y características de la población atendida (niños, niñas, mujeres, etcétera)?

¿El mobiliario se ajusta a las necesidades particulares de la población atendida?

V. Recursos materiales y financieros

¿Cuál es el presupuesto asignado?

¿Cuál es la forma en que se distribuye el presupuesto (partidas, por ejemplo, fondo de ayuda para las víctimas, capacitación, etcétera)?

VI. Horarios de trabajo de las áreas encargadas de atender a las víctimas

¿Cuáles son los horarios y fechas de trabajo de la institución?

VII. Recursos normativos institucionales

Nombre (protocolos, leyes, reglamentos, otros)	Área que lo utiliza	Especialista que lo requiere	Observaciones

VIII. Elaboración del expediente

¿Quiénes intervienen? Describir en orden cronológico. ¿Cómo integran la información? ¿Cómo hacen las consultas posteriores para dar seguimiento? ¿Físicamente, en dónde se encuentran los expedientes? ¿Cómo establecen la comunicación y coordinan el trabajo con otros especialistas dentro de la institución? ¿Cómo establecen comunicación y coordinación con otras instituciones?

IX. Ruta de atención según:

Nombre del documento	Descripción de la ruta de atención*	Modelo de atención**	Observaciones
Marco internacional			
Ley General de Víctimas			
Ley Estatal para la Atención a Víctimas			
Protocolos institucionales			

* De ser posible, dibujar la ruta de atención en cada caso.

** Psicosocial, integral, especializado, victimológico, multidisciplinar, etcétera.

X. Relación con otras instituciones

Nombre de la institución	Ámbito			Tipo de institución*				Servicios que ofrece	¿Cuál solicita con mayor frecuencia?	Observaciones
	Local	Nacional	Internacional	P	ONG	R	O			

* **P**=pública, **ONG**=organización no gubernamental, **R**=religiosa, **O**=otra.

XI. Cobertura de la atención

Promedio de población atendida al mes:

Indicador								
Características de la población en %	Mujeres	Niños	Adolescentes	Adultos mayores	Hombres	Indígenas	Extranjeros	Otros
Hecho victimizante %								

Tipo de víctima %	Primaria	Secundaria	
Tipo de victimización	Primaria	Secundaria	Doble victimización
Número de personas atendidas diariamente, según especialidad			

Canalizaciones:

Casos concluidos y reparación de daño:

Casos inconclusos:

XII. Pautas de interacción víctima-especialistas

Actividad	Área de especialización	Observaciones
El primer contacto que la víctima tiene con la institución la invita a esperar para dar el siguiente paso		
La atención es inmediata (tiempo)		
Se les informa sobre sus derechos		
La víctima recibe un trato digno, humanizado por parte del especialista		
Se aplica el protocolo de atención institucional		
La atención refleja los valores institucionales		
Se trata de igual forma a las víctimas		
Se atiende a todas las víctimas		

El personal sigue los mismos lineamientos para dar atención a las víctimas		
Atención libre de revictimización		
Se toman en cuenta las características particulares de la víctima para dar atención		
Se muestra interesado y escucha a la víctima		
Se acelera el proceso y cuestiones administrativas		
Su actitud refleja que tiene credibilidad en la víctima		
Se respetan los momentos críticos de la víctima		
Pautas informales que se dan en la interacción (cosas no establecidas)		

XIII. Cultura victimal

Acciones	Responsable	Población objetivo	Duración y periodicidad	Impacto	Observaciones

XII. Observaciones y/o comentarios finales

--

Anexo 5. Sistema de codificación del análisis normativo

Tabla de codificación de la normatividad en materia atención a víctimas, MAXQDA

Categoría	Código	Subcódigos
1. Cobertura y acceso a la atención	1.1	Victimización
	1.2	Hecho victimizante
	1.3	Tipos de víctimas
	1.4	Infraestructura
		1.4.1 Ubicación
		1.4.2 Accesibilidad
		1.4.3 Atención a zonas marginadas
		1.4.4 Áreas de trabajo (tipos de atención, especialidades)
		1.4.5 Presupuesto
	1.5	Recursos humanos
		1.5.1 Selección del personal
		1.5.2 Formación
		1.5.3 Especialización, profesionalización
		1.5.4 Condiciones laborales (vacaciones, etcétera)
		1.5.5 Medidas de autocuidado
		1.5.6 Programa de capacitación y especialización
	1.6	Autonomía e independencia institucional
2. Derechos y acceso a la justicia	2.1	Aspectos axiológicos del trato que deben recibir las víctimas
	2.2	Acordes al modelo
	2.3	Contradictorios al modelo
3. Atención a las víctimas	2.3	Normatividad en materia de atención a víctimas (nacional, internacional, local)
	3.1	Modelo de atención
		3.1. 1 Ejes transversales, DH, PEG y victimológico
		3.1.2 Otras (psicosocial, integral, especializada, multidisciplinar)
		3.1.3 Protocolos
	3.2	Ruta de atención
	3.3	Coordinación interinstitucional
		3.3.1 Instituciones de gobierno
		3.3.2 Sociedad civil
	3.4	Alcances de la atención
	3.4.1 Conceptualización de víctima	
	3.4.2 Objetivo de la atención	
	3.4.3 Efectividad de la atención (medición)	

Anexo 6. Sistema de codificación Procesos y actores: funcionarios

Categoría	Código	Subcódigo
1. Administración de los recursos	1.1 Proceso de selección de personal	
	1.2 Condiciones laborales	
	1.3 Perfil profesional	
	1.4 Programa de capacitación y formación	
	1.5 Medidas de autocuidado	
	1.6 Cobertura de la atención	Perfil de las víctimas Tipo de víctima Tipo de victimización Hecho victimizante Tipo de atención Recursos económicos Acceso
	1.7 Medición de resultados	
	1.8 Uso de las instalaciones (consultorios, oficinas, salas)	
	1.9 Retos e inconvenientes para desempeñar su trabajo	
	1.10 Consolidación de redes	1.10.1 Staff 1.10.2 Interinstitucional 1.10.3 Sociedad civil
2. Conocimiento y manejo de normatividad	1.11 Autonomía e independencia	
	2.1 Interna (leyes, protocolos, acuerdos, misión visión)	
	2.2 Nacional y local	
3. Aspectos axiológicos	2.3 Internacional	
	3.1 Misión y visión: reconocen y se identifican con los valores de esa misión). Valores institucionales	
	3.2 Principios de actuación y valores normativos (respeto, buena fe, etcétera)	
4. Modelo de atención-flujograma	3.3 Conceptualización de víctima	
	3.4 Derechos de las víctimas y no revictimización	
	4.1 Ejes transversales	
	4.2 Coordinación interinstitucional	
	4.3 Coordinación con organizaciones de la sociedad civil	

- 4.4 Características
- 4.5 Objetivo último
- 4.6 Procedimiento de atención
- 4.7 Atención reaccionaria

Anexo 7. Sistema de codificación Procesos y actores: víctimas

Categoría	Código	Subcódigo
1. Cobertura de la atención	1.1 Perfil de la víctima	1.1.1 Características sociodemográficas
		1.1.2 Tipo de víctima
		1.1.3 Hecho victimizante
		1.3.4 Nivel de victimización
	1.2 Atención recibida y áreas de especialización	1.2.1 individual, colectiva, familiar
		1.2.2 Psicología, derechos, etcétera
2. Proceso de la atención	2.1 Primer contacto	
	2.2 Administrativo	
	2.3 Protocolo	
3. Calidad de la atención	3.1 Instalaciones, infraestructura	
	3.2 Trato del funcionario	
	3.3 Conocimiento y trato especializado del funcionario	
	3.4 Valores bajo los que fueron atendidas	
	3.6 Barreras institucionales	
	3.7 Barreras individuales que potencializan la revictimización	
	3.8 Revictimización	
	3.9 Modelo de atención	
4. Eficacia de la atención y cumplimiento de sus derechos	4.1 Resolución del caso	
	4.2 Reparación del daño	
	4.3 Satisfacción	
	4.4 Se logró el objetivo de la atención	
	4.5 Acceso a la justicia	

Anexo 8. Cuestionario

Estimado participante,

La información que usted proporcione es totalmente confidencial y con fines de investigación para una tesis doctoral del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales del Instituto de Ciencias Jurídicas y Administrativas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

I. Perfil, participante

Edad: _____ Sexo: Hombre (1) Mujer (2) Ocupación: _____ Colonia en dónde vive _____

Grado de estudios: _____ Religión: _____ GPO:* _____

* **GPO.** Pertenece a algún pueblo originario y si habla español u otra lengua.

Instrucciones: lea cada pregunta o afirmación y marque con una “X” la opción que más se acerque a lo que usted conoce, siente o piensa.

Número de pregunta	Tipo de variable	Indicador	Pregunta	Ítems	Respuestas	Codificación
P1	Dicotómica	COG	¿Sabe cuál es la instancia encargada de proporcionar Atención a Víctimas del Delito y Derechos Humanos en Ciudad Juárez?	Sí		1
				No		2
P2	Categorica	COG	De las siguientes opciones marque aquellas instituciones que ofrecen atención a víctimas del delito y de Derechos Humanos en Ciudad Juárez	Fiscalía General del Estado de Chihuahua, Ciudad Juárez		1
				Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas y ofendidos		2
				Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas		3
				Centro de Justicia para las Mujeres		4
				Otra		5
		COG		Sí		1

P3	Dicotó -mica		¿Ha escuchado hablar de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas?	No	2
P4	Categ órica	COG	De las siguientes opciones marque aquellas en dónde ha escuchado hablar de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Radio	1
				Televisión	2
				Periódico impreso	3
				Periódico electrónico	4
				Redes sociales	5
				Recomendación (de boca en boca)	6
				Espectaculares	7
				Pintas	8
				Otros	9
				Ninguno	10
P5	Dicotó -mica	COG	¿Sabe en dónde se ubica la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en Ciudad Juárez?	Sí	1
				No	2
P6	Dicotó -mica	COG	¿Conoce cuáles son los servicios que ofrece la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas?	Sí	1
				No	2
P7	Categ órica	COG	De la siguiente lista, marque los servicios que cree ofrece la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	Psicología	1
				Psicología infantil	2
				Jurídico/Derecho	3
				Trabajo social	4
				Médico	5
				Intérpretes y traductores	6
				Victimológico	7
				Peritos	8
				Ministerio público	9
				Otro (s)	10
P8	Dicotó -mica	COG	¿Usted sabe que la Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas y Ofendidos ahora es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas?	Sí	1
				No	2
P9	Dicotó -mica	COG	¿Sabe cuál es la diferencia entre la Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas?	Sí	1
				No	2
P10	Ordina 1	CON	¿Considera que las víctimas del delito reciben una atención institucional adecuada en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas?	Siempre	1
				Casi siempre	2
				Algunas veces	3
				Casi nunca	4
				Nunca	5
		CON		Siempre	1

P11	Ordinal		¿Considera que la atención que reciben las víctimas del delito y derechos humanos es especializada?	Casi siempre	2
				Algunas veces	3
				Casi nunca	4
				Nunca	5
P12	Ordinal	COND	¿Considera que la atención que reciben las víctimas del delito y derechos humanos es confiable?	Siempre	1
				Casi siempre	2
				Algunas veces	3
				Casi nunca	4
P13	Ordinal	COND	Que tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: Las víctimas del delito reciben una atención apegada a los derechos humanos, perspectiva de género y victimológico en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Totalmente de acuerdo	1
				De acuerdo	2
				Indiferente	3
				En desacuerdo	4
				Totalmente en desacuerdo	5
P14	Ordinal	AXI	¿Considera que hay una reparación del daño para las víctimas del delito y derechos humanos?	Siempre	1
				Casi siempre	2
				Algunas veces	3
				Casi nunca	4
P15	Categoría	COG	¿Cuándo considera que inicia la atención a las víctimas?	Cuando se interpone la denuncia ante el MP	1
				Cuando la persona recibe algún servicio como psicología, derecho, trabajo social, médico, etcétera.	2
				Desde la recepción (secretaría)	3
				Cuando la persona es recibida por el guardia de seguridad de la institución	4
				Cuando la persona tiene contacto con el funcionario (policía, tránsito, ministerial, etcétera) que está presente en el lugar en donde ocurrieron los hechos	5
				Otro	6
P16	Categoría	COG	De la siguiente lista marque la persona o personas que usted cree que tienen derecho a recibir atención por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	La persona que vivió directamente el delito	1
				Mamá y papá de la persona que vivió el delito	2
				Familiares (tíos, tías, abuelos, abuelas, primos, etcétera)	3

				Todas las personas que se vean afectadas por el delito sin importar parentesco	4
				Otra	5
P17	Dicotómica	COG	La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en Ciudad Juárez se encuentra ubicada en el Eje vial Juan Gabriel y Aserraderos, colonia San Antonio. ¿Le sería fácil desplazarse de su lugar de residencia a esta institución?	Sí	1
				No	2
P18	Categorica	CON	¿En qué medio de transporte llegaría a la institución?	Ruta	1
				Vivebús	2
				Taxi	3
				Uber	4
				Carro particular	5
				Otro	6
P19	Ordinal	CON	¿Me siento con la confianza de recurrir a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en caso de requerirlo?	Totalmente de acuerdo	1
				De acuerdo	2
				Indiferente	3
				En desacuerdo	4
				Totalmente en desacuerdo	5
P20	Ordinal	COD	¿Confío en que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas cuenta con el personal especializado para atender a las personas que acuden a ella?	Totalmente de acuerdo	1
				De acuerdo	2
				Indiferente	3
				En desacuerdo	4
				Totalmente en desacuerdo	5
P21	Ordinal	AXI	¿Confío en que la atención a víctimas se caracteriza por un trato respetuoso, empático, solidario y con dignidad?	Totalmente de acuerdo	1
				De acuerdo	2
				Indiferente	3
				En desacuerdo	4
				Totalmente en desacuerdo	5
P22	Ordinal	AXI	¿Me sentiría segura en las instalaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas?	Totalmente de acuerdo	1
				De acuerdo	2
				Indiferente	3
				En desacuerdo	4
				Totalmente en desacuerdo	5
P23	Ordinal	AXI	Que tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: Los funcionarios se conducen éticamente cuando atienden a las víctimas	Totalmente de acuerdo	1
				De acuerdo	2
				Indiferente	3
				En desacuerdo	4
				Totalmente en desacuerdo	5

Agradezco su colaboración.

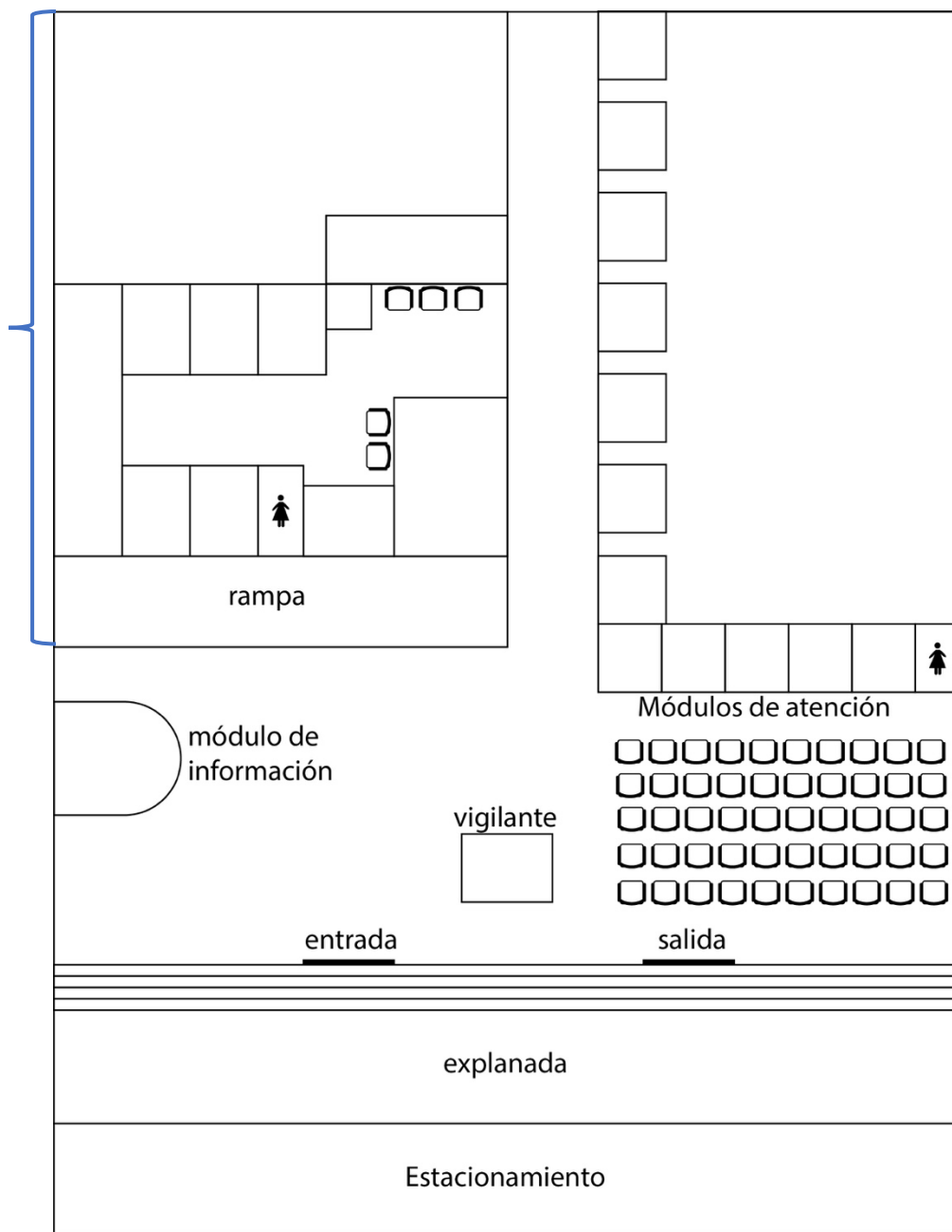
Anexo 9: Sistema de codificación de la guía de observación de la institución

Dimensión

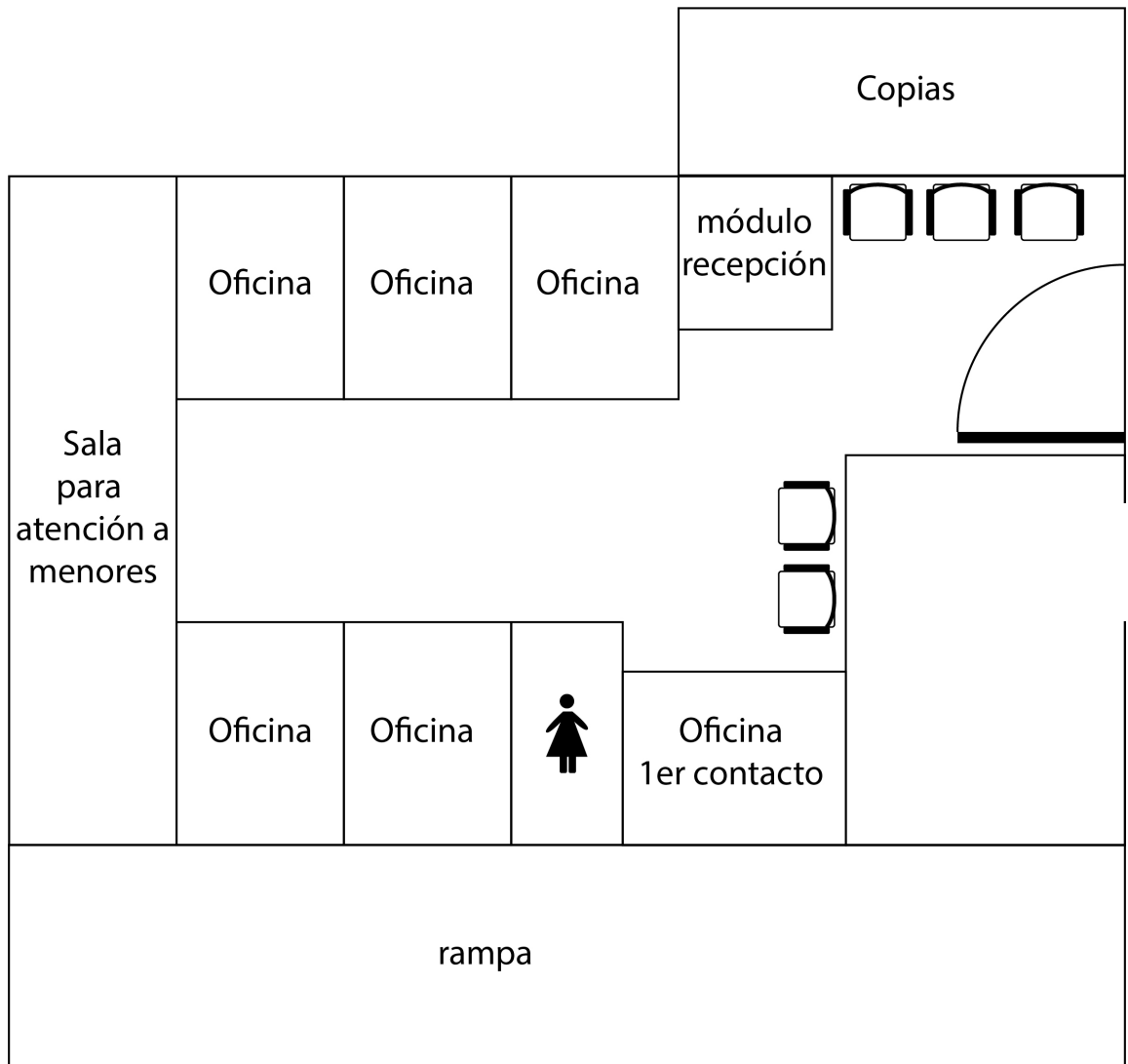
1. Recursos normativos
2. Recursos financieros, presupuesto
3. Infraestructura
4. Recursos humanos
5. Condiciones laborales
6. Sistema de carrera
7. Independencia
8. Consolidación de redes (frecuencia de reuniones con staff, interinstitucional, sociedad civil). Existen convenios con sociedad civil
9. Transparencia
10. Efectividad (miden los resultados de la atención, cuenta con una evaluación de calidad del servicio)
11. Aplicación de protocolo, modelo, flujograma de atención

Anexo 10. Croquis de la distribución interna de la Fiscalía del Estado de Chihuahua zona norte, Ciudad Juárez y de la Ceave

Muestra de forma general la distribución del espacio al interior de la fiscalía de la zona norte, Ciudad Juárez. El espacio marcado con un corchete azul es el espacio en donde se ubican las oficinas de la Fiscalía Especializada en la Atención a Víctimas.



En este croquis se muestra de forma más específica la distribución de la Ceave



Anexo 11. Imágenes



Imagen 1. Fachada de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua zona norte
Fuente: colección propia.



Imagen 2. Pasillos de la fiscalía que conecta con las oficinas de la Ceave
Fuente: colección propia



Imagen 3. *Pasillo interno de la Ceave*
Fuente: colección propia.



Imagen 4. Interior de la Ceave, recepción y sala de espera
Fuente: colección propia.





Imágenes 5-7. Sala para la atención de la niñez y grupos
Fuente: colección propia.

Anexo 12. Tablas del análisis estadístico de la encuesta sobre cultura victimal

Resumen de procesamiento de casos

		N	%
Casos	Válido	100	100.0
	Excluido	0	.0
	Total	100	100.0

Estadísticas de fiabilidad

Alfa de Cronbach	Núm. de elementos
.881	10

a. La eliminación por lista se basa en todas las variables del procedimiento.

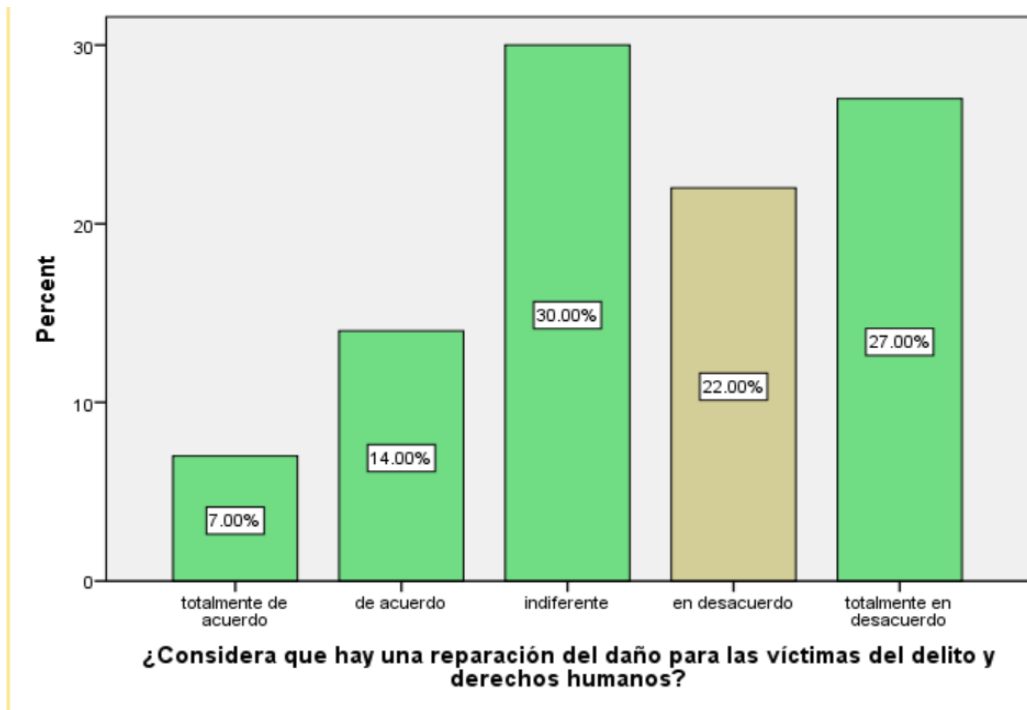
Tabla 1. Confiabilidad del instrumento para la recolección de datos
Fuente: elaboración propia derivada del análisis con el SPSS.

Estadísticos

		13. ¿Qué tan de acuerdo esta con la siguiente afirmación: Las víctimas del delito reciben una atención atendida a los derechos humanos, perspectiva de género y victimológica o en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	14. ¿Considera que hay una reparación para las víctimas del delito y derechos humanos?	19. ¿Me siento con la confianza de recurrir a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en caso de requerirlo?	20. ¿Confío en que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del delito y derechos humanos cuenta con el personal especializado para atender a las personas que acuden a ella?	22. ¿Me sentiría segura en las instalaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas?
N	Válido	100	100	100	100	100
	Perdidos	0	0	0	0	0
Media		3.03	3.48	2.65	2.88	2.73

Tabla 2. Medias de los ítems que corresponden a la actitud que tienen las personas respecto a los servicios que proporciona la Ceave

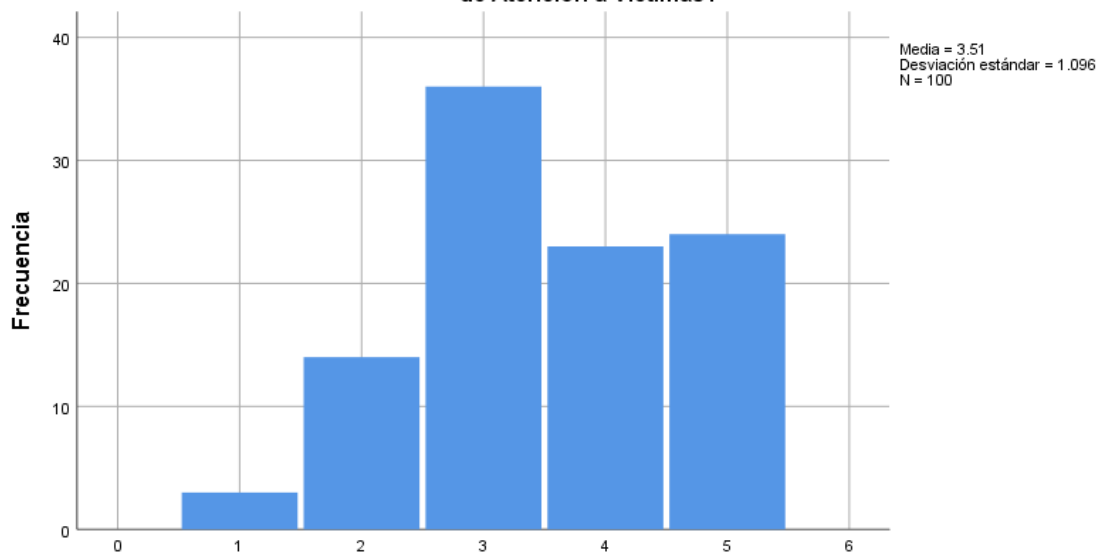
Fuente: elaboración propia derivada del análisis con el SPSS.



Gráfica 1. Porcentajes de si las personas creen en la reparación del daño

Fuente: elaboración propia derivada del análisis con el SPSS.

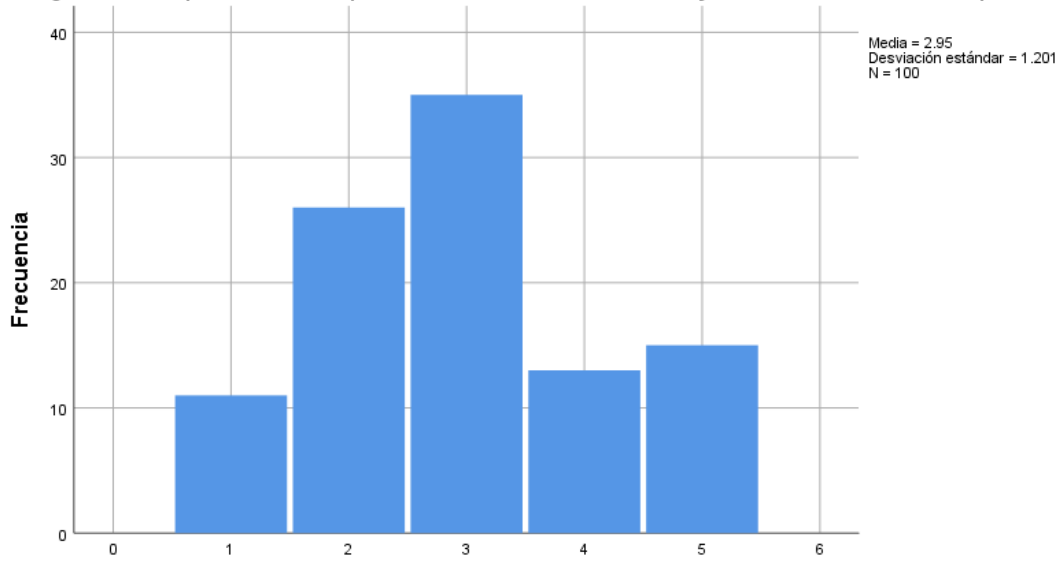
10 ¿Considera que las víctimas del delito reciben una atención institucional adecuada en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas?



Gráfica 2. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 10

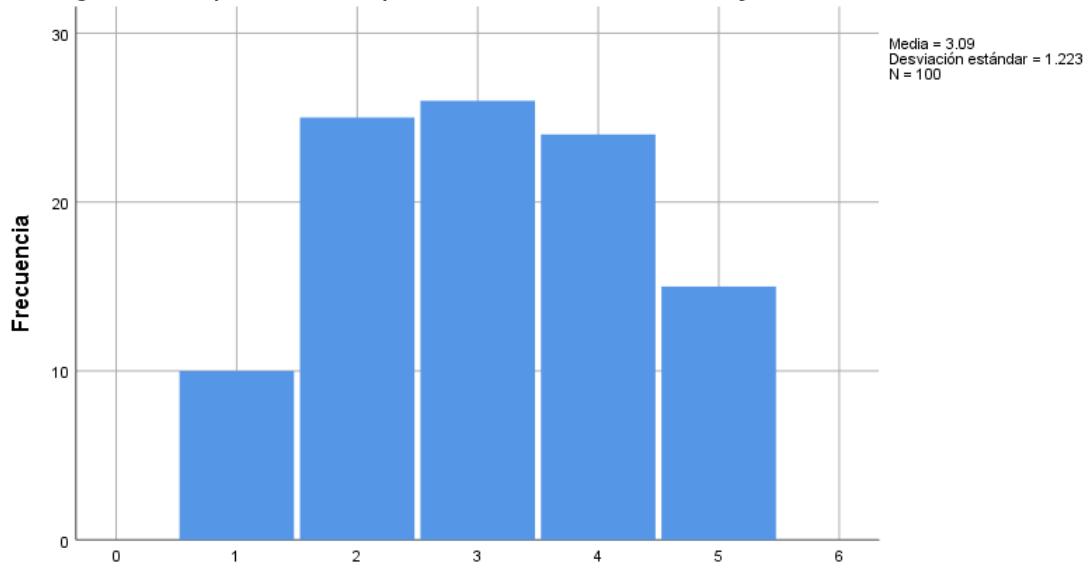
Fuente: Elaboración propia derivada del análisis de los datos recabados mediante el SPSS

11 ¿Considera que la atención que reciben las víctimas del delito y derechos humanos es especializada?



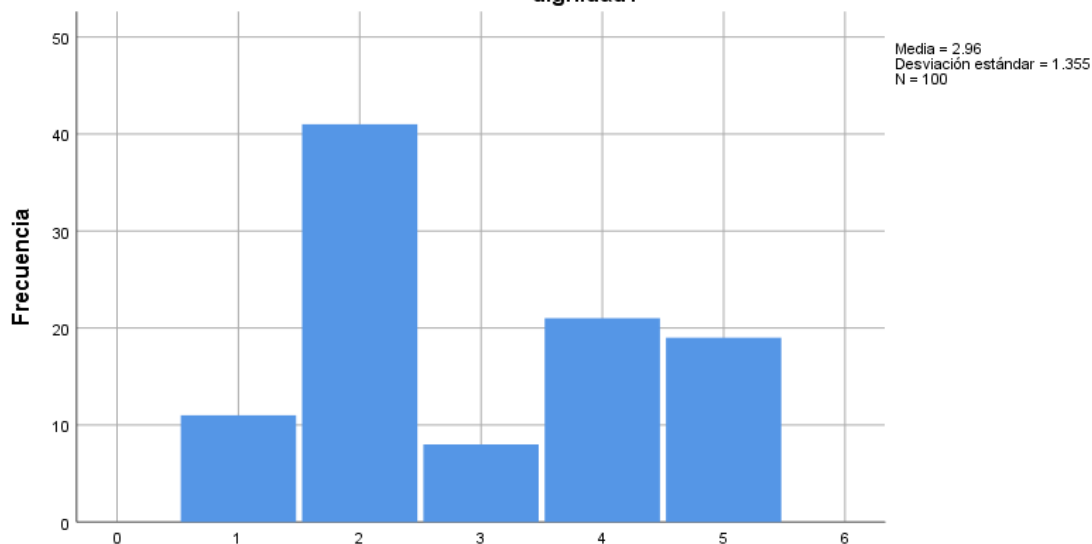
Gráfica 3. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 11
Fuente: elaboración propia derivada del análisis con el SPSS.

12 ¿Considera que la atención que reciben las víctimas del delito y derechos humanos es confiable?



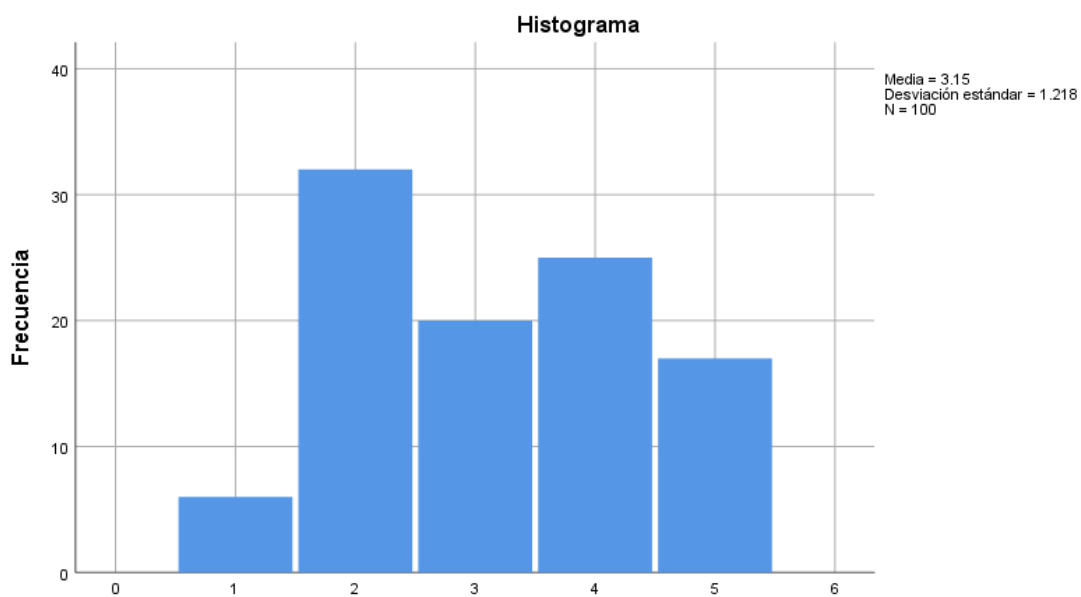
Gráfica 4. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 12
Fuente: elaboración propia derivada del análisis con el SPSS.

21. ¿Confío en que la atención a víctimas se caracteriza por un trato respetuoso, empático, solidario y con dignidad?



Gráfica 5. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 21
Fuente: elaboración propia derivada del análisis con el SPSS.

23. ¿Considera que las víctimas del delito reciben una atención ética?



Gráfica 6. Media y frecuencia de las respuestas de la pregunta 23
Fuente: elaboración propia derivada del análisis con el SPSS.