



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**PRÁCTICAS POLÍTICO-CULTURALES PARA LA APLICACIÓN
DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO
EN CHIHUAHUA Y ESTADO DE MÉXICO**

Tesis presentada por

Eréndira Negrete Flores

para obtener el grado de

MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, Baja California, México
2012

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de Tesis:

 Dra. Silvia López Estrada

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

*A mi padre,
José Negrete Mata*

*A Sonia Flores Soltero,
todas mis mujeres son ella*

*A mi hijo Pablo Emilio,
por enseñarme
nuevas maneras de ser
y vivir*

*A Carlos A.,
espacio y tiempo suspendidos en un beso*

Agradecimientos

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo económico brindado durante dos años, sin el cual no habría tenido acceso a esta oportunidad. También, agradezco al Colegio de la Frontera Norte que fue la casa de mi padre, José Negrete Mata, y mi espacio de encuentro con su recuerdo imborrable.

Todo mi cariño, admiración y respeto para la Dra. Nora Bringas, quien me recibió, desde el primer momento, con una mirada cálida; para la Dra. Araceli Almaraz, quien me sostuvo en los momentos de mayor flaqueza y creyó en mi capacidad para continuar este proceso; para Carolina Ortiz, quien nos abrió a Pablo Emilio y a mí las puertas de su casa; para Márgara de León, quien me apoyo cuando no tenía cabeza para hacer trámites; para Florisse Vázquez, quien siempre ha tenido unos minutos para compartir y escuchar; para el Dr. Redi Gomis, por la sinceridad de su trato. Para mis maestros, el Dr. Guillermo Alonso, por recibirme en su oficina siempre sin cita y ofrecerme metáforas para resignificar la angustia académica; y el Dr. Alejandro Monsiváis, por sus clases y discusiones, pero sobre todo por regresarme al mundo objetivo.

Me faltan palabras para significar todo el apoyo que recibí de la Dra. Silvia López Estrada, mi directora de tesis, quien impulsó esta investigación y me cuestionó incansablemente. Gracias Silvia por tu cariño y enseñanzas, por tus libros y anécdotas. Especialmente, agradezco a la Dra. Elizabeth Maier, lectora de tesis, de quien recibí valiosos comentarios, consejos y cariño, además como amiga siempre me guió hacia una comprensión más amplia de nuestra realidad. A la Dra. Gisela Zarembeg, agradezco su participación en este proyecto y sus valiosos comentarios, todos ellos me ofrecieron una nueva perspectiva.

Agradezco de manera especial a las personas que laboran en la Dirección Regional de El Colef en Ciudad Juárez. Todo mi corazón para la Dra. Julia Monárrez Fragoso, quien con su trato amable y suave me mostró los caminos para descubrir la oscuridad sin dejar de ver la luz, anclada en la ciencia social. También agradezco al Mtro. Luis Cervera, por su tiempo y amistad. A María Luisa, Cecilia, por sus conversaciones y disposición. A Jairo López, por su amistad. Fue una suerte coincidir contigo en Ciudad Juárez. Aquí inició mi trabajo de campo, el cual no hubiera sido lo mismo sin las mamás y las hermanas de las que

me voy haciendo en el camino: Sra. Isabel López Robledo, Connie Rodríguez y Soraya Vázquez.

A mis amigas y amigos que me apoyaron en mi travesía: Sergio Alberto Campos Chacón, José López Villegas, Citlali Vidal Otero y Carlos Villasana Beltrán.

También quiero agradecer a las mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua, Distrito Federal y Estado de México, que me contaron sus penas, aventuras y secretos, con los cuales se construyó este proyecto.

Con mucho cariño guardo la amistad de Carlos A. González, Adolfo Ortega. Gloria Muñoz, Alejandra Torres y Juan Apodaca. También agradezco a mis compañeras y compañeros de “El Resto del Colef”, quienes me acompañaron durante este proceso, presencial y virtualmente.

Finalmente, quiero agradecer a tía Lila (Hermelinda Negrete Mata), quien a través de sus comidas, su tiempo, su casa, sus plantas, sus brazos y sus palabras, hace nuestras vidas más llevaderas.

En la casa de playas,

Tijuana, Baja California, a 15 de agosto de 2012.

ÍNDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I. DESARROLLO, DERECHOS HUMANOS Y POLITICAS CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO	23
1.1 El enfoque de género en las políticas de desarrollo económico.....	25
1.2 El contexto normativo del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el movimiento global de mujeres.....	28
1.2.1 <i>La Declaración Universal de los Derechos Humanos</i>	30
1.2.2 <i>Decenio de las Naciones Unidas para la mujer: 1975-1985</i>	31
1.2.3 <i>La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer</i>	33
1.2.4 <i>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer</i>	36
1.3. Las políticas públicas contra la violencia en México en periodos presidenciales y la influencia del movimiento feminista mexicano.....	40
1.3.1 <i>El sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1992</i>	41
1.3.2 <i>El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000</i>	42
1.3.3 <i>El sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006</i>	43
1.3.4 <i>El sexenio de Felipe Calderón 2006-2011</i>	44
1.4. El femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez y la agenda pública (1993-2005).....	45
1.5. La Alerta de Violencia de Género.....	49
1.5.1 <i>Seguimiento de la implementación por parte de los actores gubernamentales</i>	51
1.5.2 <i>La Alerta de Violencia de Género en las legislaciones locales</i>	56
1.5.3 <i>Las reglas para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género</i>	57
1.5.4 <i>Experiencias en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género</i>	59
Conclusiones.....	63
CAPITULO II. MARCOS INTERPRETATIVOS PARA EL ANÁLISIS DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO.....	67
2.1. Desarrollo teórico de las políticas públicas con perspectiva de género en México.....	69
2.1.1. <i>Antecedentes</i>	69

2.1.2. <i>La experiencia de la igualdad de género en los procesos de política pública: institucionalización y transversalidad</i>	70
2.2 Diferentes institucionalismos, diferentes interpretaciones de la realidad.....	75
2.2.1 <i>Una visión dinámica del neoinstitucionalismo</i>	77
2.2.2. <i>La trayectoria histórica de las políticas públicas en la visión neoinstitucional</i>	80
2.3 Construcción de los marcos de referencia para el análisis de las políticas públicas de género	83
2.3.1 <i>Marcos de referencia en la teoría del interaccionismo simbólico</i>	84
2.3.2 <i>Marcos de referencia para el análisis de las políticas públicas de igualdad de género</i>	85
2.3.3 <i>Marcos interpretativos para las políticas públicas: una propuesta para el análisis de la Alerta de Violencia de Género</i>	89
<i>Conclusiones</i>	94
CAPÍTULO III. ALIANZAS Y DESENCUENTROS EN TORNO A LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO: ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO	99
3.1 La red nacional de organizaciones para la documentación del feminicidio: Un lugar de confluencia.....	101
3.1.1 <i>Tipología de las organizaciones de mujeres y sus prácticas en torno al feminicidio y la desaparición de mujeres: Chihuahua y Estado de México</i>	105
3.2 Los funcionarios públicos federales y estatales en torno a la Alerta de Violencia de Género: El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.....	126
3.2.1 <i>El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres</i>	126
3.3. Coaliciones en torno a la Alerta de Violencia de Género	134
3.3.1. <i>Coaliciones de la sociedad civil en torno a la Alerta de Violencia de Género</i>	136
3.3.2 <i>Las coaliciones en el Sistema Nacional en torno a la Alerta de Violencia de Género: El caso del Estado de México</i>	140
<i>Conclusiones</i>	141

CAPITULO IV. LAS PRÁCTICAS POLÍTICO-CULTURALES EN LA ACTIVACION DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO: LOS CASOS DE CHIHUAHUA Y ESTADO DE MÉXICO.....	145
4.1. La Alerta de Violencia de Género para Chihuahua.....	147
4.2 La Alerta de Violencia de Género en el caso del Estado de México.....	150
4.3 Los significados de la Alerta de Violencia de Género desde la perspectiva de los actores de la política pública.....	159
4.2.1 <i>Con certificados de defunción en mano: la investigación de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y la valoración por parte de los funcionarios públicos</i>	163
4.2.2 <i>Los significados de la Alerta de Violencia de Género para los funcionarios</i>	164
4.2.3 <i>La Alerta de Violencia de Género entendida como una declaratoria de alerta ambiental</i>	165
4.2.4 <i>Significa la no repetición de Ciudad Juárez</i>	166
4.2.5 <i>Una posición medieval</i>	168
4.2.6 <i>¿Cómo se podría aplicar la Alerta de Violencia de Género?</i>	168
<i>Conclusiones</i>	169
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES	173
BIBLIOGRAFÍA	187

ÍNDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro 1 Operacionalización de los conceptos	13
Cuadro 2 Codificación de las dimensiones: actor, espacio y estructura	14
Cuadro 1.1 Perspectivas cambiantes sobre mujeres, género y desarrollo	26
Cuadro 1.2 Descripción de la Alerta de Violencia de Género	51
Cuadro 1.3 Experiencias en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género	61
Cuadro 2.1 Representaciones del establecimiento social	85
Cuadro 3.1 Integrantes del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio	103
Cuadro 3.2 Tipología de las organizaciones según su relación con las víctimas y los estados en que tienen presencia	107
Cuadro 3.3 Integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	127
Cuadro 3.4 Estatus administrativo y ubicación en la estructura de gobierno	128
Cuadro 3.5 Conceptos centrales para la operación de la Alerta de Violencia de Género y su correspondencia con las legislaciones estatales	130
Cuadro 3.6 Nombramiento de los integrantes del Sistema Nacional	132
Cuadro 3.7 Grado de autonomía de los integrantes del Sistema Nacional, en relación con el partido político en el gobierno	133
Cuadro 3.8 Alerta de Violencia de Género simbólica: El caso de Chihuahua	137
Cuadro 3.9 Alerta de Violencia de Género jurídica: El caso del Estado de México	138
Cuadro 3.10 Distribución de votos en la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México	140

ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 2.1. Estructura analítica de la explicación del sendero de la dependencia	81
Figura 3.1 Prácticas de las organizaciones de mujeres en relación con el feminicidio y las desapariciones de mujeres	106
Figura 3.2 Los tránsitos de las organizaciones de mujeres en relación con la cercanía a la víctima de feminicidio y/o desaparición y sus espacios de influencia	109
Figura 3.3 “Cruz de Clavos” instalada frente a Palacio de Gobierno del Estado de Chihuahua	122
Figura 3.4 Espacios feminizados	123
Figura 3.5 Asamblea del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio	125

RESUMEN

El objetivo de la tesis es explicar cuáles han sido las condiciones y dificultades para aplicar la Alerta de Violencia de Género en el estado de Chihuahua y en el Estado de México, desde los contextos de significación y la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios públicos. Desde el punto de vista teórico, el problema de estudio se aborda con un enfoque constructivista de la realidad. Para ello, se empleó una metodología cualitativa, mediante entrevistas abiertas y observación participante a los actores que accionaron los procesos de política pública. Los principales resultados permiten establecer que la Alerta de Violencia de Género es compleja, y en la práctica se ha burocratizado y politizado su procedimiento. Las actoras sociales y gubernamentales tienen interpretaciones diferentes sobre los conceptos centrales para su procedencia y aplicación. Las organizaciones de mujeres y feministas de Ciudad Juárez y de Chihuahua no lograron consensos para presentar una solicitud de Alerta de Violencia de Género, y tampoco el apoyo de los poderes públicos locales. Por su parte, las organizaciones comunitarias del Estado de México se aliaron con organizaciones nacionales en el Distrito Federal, para demandar la aplicación de la Alerta de Violencia de Género. La solicitud presentada cumple todos los requisitos para iniciar la investigación y conformar el grupo interinstitucional y multidisciplinario que la llevaría a cabo. Sin embargo, la mayoría de las actoras del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres votaron en contra. Además, no aplicaron los conceptos de derechos humanos de las mujeres y respondieron a las jerarquías gubernamentales, así como a la influencia partidista en la toma de decisiones, lo que generó una subordinación del proceso a la coyuntura política.

ABSTRACT

The goal of the research is to explain the elements that obstruct the application of the Gender Violence Alert in Chihuahua and the State of Mexico, from the context of meaning of social organizations and public officials. From a theoretical standpoint, the approach is from the constructivist construction of reality. For this purpose, it was applied a qualitative methodology, through open interviews and observation of the actors that directly participated in the public policy procedures. The main results establish that the Gender Violence Alert is complex, and in practice the procedure has been bureaucratized and politicized. The decision making and social actors have different interpretations of the main concepts and procedures. There was a lack of consensus between women organizations in Ciudad Juárez and Chihuahua, and lack of support from local authorities. However, the Estado de México community organizations and national organizations in the Distrito Federal, made an alliance to demand de application of the Gender Violence Alert. The document covered all the legal requirements for the conformation of the inter-institutional and multidisciplinary investigation team. Notwithstanding, the majority of the public policy actors of the National System to Prevent, Attend, Punishment y la Eradicate Violence against Women didn't apply women human rights concepts and responded to governmental hierarchies, and to the influence of the political party in government which subordinated the decision making process to the political conjuncture.

INTRODUCCIÓN

Desde la entrada en vigor de la *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*¹ (LGAMVLV) los actores gubernamentales y de la sociedad civil han participado activamente en su proceso de implementación. Dentro de los mecanismos de política pública establecidos en esta legislación, se encuentra la Alerta de Violencia de Género, la cual implica la activación de una secuencia de etapas sucesivas que, desde la perspectiva gubernamental, inician con la presentación de una solicitud de investigación de una situación de violencia feminicida en un contexto local de impunidad social y del Estado. La solicitud de investigación la presentan organizaciones de la sociedad civil ante el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Sistema Nacional). Posteriormente, el Instituto Nacional de las Mujeres, en su carácter de Secretaria Técnica del Sistema Nacional, califica la procedencia de dicha solicitud. En caso de proceder, corresponde al Sistema Nacional votar si se realiza el estudio y análisis para la posible emisión de la Alerta de Violencia de Género. A la fecha, las solicitudes de investigación se han quedado en esta etapa, pues el Sistema Nacional reiteradamente ha votado en contra.

De emitirse una Alerta de Violencia de Género para un territorio, zona o colonia, implicaría la investigación, estudio y análisis de la situación de violencia feminicida, por parte de un grupo especializado, multidisciplinario e institucional. El procedimiento respeta prevé que el titular del ejecutivo local rinda un informe sobre las políticas públicas y acciones de otra naturaleza que se llevan a cabo para garantizar el derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, con lo cual se respeta su derecho de audiencia. En concreto, su aplicación implica el diseño y la aplicación de una política pública *ad hoc* para, de manera inmediata intervenir coordinadamente² en el contexto local, con el objeto de garantizar el derecho a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad de las mujeres.

De acuerdo con los actores gubernamentales sólo se han presentado dos solicitudes de investigación por violencia feminicida; pero las organizaciones de la sociedad civil señalaron

¹ Aprobada por unanimidad el 19 de diciembre de 2006, por la LIX Legislatura, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007, entrando en vigor en mayo de 2007, conformidad con sus Artículos Transitorios Segundo, Tercero y Cuarto.

² Participarían coordinadamente los tres niveles de gobierno.

que ellas han gestionado siete. Así como existe una divergencia de criterios para establecer con precisión cuántas solicitudes de investigación por violencia feminicida, también lo existe respecto de sus objetivos, conceptos y procedimientos, lo que ha tenido como consecuencia que la citada Alerta de Violencia de Género se quede en *letra muerta*.

En el discurso público, el gobierno mexicano, académicas feministas y activistas de los derechos humanos, coinciden en señalar que la Alerta de Violencia de Género es una estrategia de vanguardia en América Latina, en tanto que permitiría identificar zonas territoriales prioritarias para la asignación focalizada y de emergencia de recursos públicos. Sin embargo, esta afirmación aún está por probarse, puesto que la innovación estaría en el impacto real que tenga en la vida de las mujeres, es decir, en la garantía efectiva de sus derechos humanos.

Para entender por qué no se ha aplicado la Alerta de Violencia de Género por concepto de violencia feminicida y comprender los procesos decisorios tanto en las organizaciones de la sociedad civil que participan de manera asociada, como en el Sistema Nacional, el problema de estudio se centró en los obstáculos para aplicar la Alerta de Violencia de Género desde la perspectiva de las actoras sociales (feministas, organizaciones de mujeres, agrupaciones de madres de víctima de feminicidio y mujeres desaparecidas y derecho humanistas, que integran una red nacional de organizaciones) y gubernamentales (dependencias de la administración pública federal e instancias de la mujer en los estados, que integran el Sistema Nacional), en el contexto de los factores sociales, políticos y culturales.

Planteamiento del problema

El incremento de la violencia feminicida ha sido documentado por personas pertenecientes a diversas organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales; así como estudiado en el contexto de las entidades gubernamentales e instituciones académicas. Las cifras oficiales recientes señalan que la muerte de mujeres ha incrementado en todo el país. Y, aunque es más frecuente el uso de arma de fuego para asesinarlas (41.8%), también se encontró el uso de medios brutales, como ahorcamiento, estrangulación, sofocación, ahogamiento e inmersión (18%). La tasa de defunciones en 2009, ubicaba a Chihuahua en

primer lugar y al Estado de México en el noveno lugar (Incháustegui, 2011). Por su parte, las organizaciones que solicitaron la Alerta de Violencia de Género para Chihuahua, no presentaron cifras diferentes a las oficiales. Pero, la investigación de las organizaciones que realizaron la solicitud para el Estado de México arrojó que para esa entidad se reportaron 922 casos de homicidios dolosos de Mujeres, en el periodo de agosto de 2005 a agosto de 2010 (CMDPDH y OCNF, 2010).

Sin embargo, esta investigación no versa sobre las cifras, ni tiene por objeto establecer cual estado de la república presenta mayores índices de violencia de género o tasas de defunciones. Pues, de acuerdo con la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV), el estudio y análisis de la posible emisión de la Alerta de Violencia de Género corresponde al grupo interinstitucional y multidisciplinario conformado dentro del Sistema Nacional, y a las organizaciones de la sociedad civil sólo corresponde señalar la existencia de un fenómeno de violencia feminicida con las cifras que tengan a su disposición. Es decir, sólo las autoridades locales tienen en su poder los registros oficiales de muertes de mujeres, y son las encargadas de investigar los hechos delictivos e impartir justicia.

Por otra parte, como se señaló, no hay acuerdo respecto del número de solicitudes de investigación por Alerta de Violencia de Género que se han presentado ante el Sistema Nacional.³ El Instituto Nacional de las Mujeres señala que oficialmente sólo se han presentado dos solicitudes por concepto de violencia feminicida: Estado de México y Nuevo León.⁴ Por su parte, diversas activistas de las organizaciones de la sociedad civil señalan que en total han realizado siete solicitudes de investigación para Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León,⁵ Oaxaca, Sinaloa y Sonora.

³ La información se basa en las entrevistas realizadas, y los datos que se presenta se limitan hasta la fecha en que se concluyó la etapa de investigación.

⁴ Esta solicitud de investigación por violencia feminicida fue presentada cuando se realizaba el trabajo de campo, por lo cual no forma parte del estudio. Sin embargo, permitió observar las dinámicas sociales y gubernamentales en torno a la misma.

⁵ La solicitud de investigación por concepto de violencia feminicida para el estado de Nuevo León, fue presentada cuando se realizaba el trabajo de campo.

La Alerta de Violencia de Género

La Alerta de Violencia de Género es un mecanismo de política pública para la intervención de emergencia en un territorio, zona o colonia determinado, cuyo objeto es garantizar la vida, la seguridad, la libertad y la integridad de las Mujeres. La solicitud de investigación es presentada por las organizaciones de la sociedad civil, y la investigación se encuentra a cargo del Sistema Nacional, para lo cual se forma un grupo interinstitucional y multidisciplinario, quien estaría proporcionando los conceptos y criterios técnicos para la toma de decisiones.

La violencia feminicida se define como una “forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres” (Artículo 21 de la LGAMVLV). Este mecanismo puede ser accionado por los organismos de la sociedad civil, mediante la solicitud de declaración de la Alerta de Violencia de Género ante el Sistema Nacional (Artículo 24, fracción III, de la LGAMVLV).

El Sistema Nacional, en tanto órgano deliberativo, se integra por las personas titulares de nueve entidades centralizadas y descentralizadas del gobierno federal, así como por las titulares de cada uno de los treinta y dos institutos locales de la mujer (CUADRO 3.3). La declaración de la Alerta le corresponde a la Secretaría de Gobernación; aunque recientemente se creó la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a quién se le delegaron estas funciones (Decreto Conavim, 2009).

Por otra parte, casi todos los estados de la república han emitido legislaciones en materia de violencia, en las cuales, en quince estados no se reconoce expresamente la Alerta de Violencia de Género, aunque diez de ellos establecen sus propios sistemas de alerta locales. Asimismo, ocho estados tampoco aceptan expresamente la coordinación del Sistema Nacional. En la LAMVLV del Estado de México no se reconoce expresamente la Alerta de Violencia de Género, aunque sí se participa en el Sistema Nacional. Por su parte, en la LAMVLV del estado

de Jalisco no se reconoce expresamente ni la Alerta de Violencia de Género, ni la coordinación del Sistema Nacional (anexo 1).

Contexto de la Alerta de Violencia de Género

La obligatoriedad del Estado mexicano para atender el fenómeno de violencia feminicida se deriva de la reciente reforma Constitucional que obliga a todas las autoridades a aplicar los tratados internacionales de derechos humanos e interpretar las normas jurídicas de la manera que más se beneficie a la persona (principio *pro persona*).⁶ También tiene fundamento en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su nombre en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas, así como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (conocida como Belém do Pará) de la Organización de Estados Americanos. Aunque la promulgación de la LGAMVLV se fundamentó tanto en estos compromisos internacionales, como en los antecedentes del feminicidio en Ciudad Juárez, su cristalización se debió al activismo de diputadas feministas quienes redactaron y negociaron los términos de la legislación (Lagarde, 2010; Torres, 2008).

De acuerdo con la bibliografía especializada, la conceptualización de la violencia en contra de las mujeres como una violación de derechos humanos ha traído cambios en las concepciones tradicionales de la sexualidad, el matrimonio y la familia, puesto que el sistema jurídico regula las formas, conformación, modos de organización y estructuras que las definen, intensificando las contiendas políticas e ideológicas (De Barbieri,⁷ 1990; Maier, 2010; Merry, 2002; Cornwall y Molyneux, 2006); aunque estas disputas puedan ocultarse en divisiones interpartidarias (Tarrés, 2010), así como en las relaciones intergubernamentales que entran en conflicto por los recursos federales, dentro del proceso de descentralización de las políticas públicas para atender la violencia feminicida.

⁶ Reforma del 10 de junio de 2011.

⁷ Aunque De Barbieri (1990) no explicita la dimensión ideológica, si aporta razonamientos acerca del papel que juega el sistema jurídico en el sometimiento de las mujeres a dichas instituciones.

Al respecto, De Barbieri (1990) señala que el problema en la operación de las políticas públicas para atender la violencia contra las mujeres se centra en la voluntad política. Aunque Tarrés (2010) va más allá al señalar que la pertenencia de las titulares de los institutos locales de la mujer a los partidos en el gobierno y a asociaciones filantrópicas o religiosas es un factor importante en su funcionamiento.

Lo anterior permite plantear que para entender por qué no se ha declarado la Alerta de Violencia de Género, es necesario comprender la dinámica de los distintos actores integrantes del Sistema Nacional, así como la participación de las organizaciones de la sociedad civil, y otros actores pertenecientes a partidos políticos y grupos de interés tanto en la operación del mecanismo como en la toma de decisiones. Para ello, se sitúa el proceso de toma de decisiones en el contexto político, en cuya evolución se puede encontrar factores de carácter social, cultural y político explicativos de las prácticas y discursos de los diversos actores en torno a la no declaración de la Alerta de Violencia de Género.

Objetivo

El objetivo de esta tesis es explicar cuáles han sido las condiciones y dificultades para aplicar la Alerta de Violencia de Género, desde los contextos de significación y la perspectiva de las propias actoras participantes en el proceso de la política pública, en el marco de los factores sociales, políticos y culturales.

Pregunta de investigación

¿Cuál es el contexto de significado a través del cual los diferentes actores interpretan el objeto, conceptos y procedimientos para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, y cuáles son sus prácticas y significados?

Hipótesis

Las dificultades para aplicar la Alerta de Violencia de Género se deben a la pluralidad de interpretaciones que tienen los actores acerca del significado de esta política pública, de la

violencia feminicida y de las vías adecuadas para aplicarla, en el contexto de los factores sociales, políticos y culturales en que se desarrolla el proceso de la política pública.

Metodología

En esta parte se presenta el diseño metodológico de la investigación, así como los instrumentos de recolección, análisis, tratamiento, síntesis e interpretación de la información. Como se señaló, el objetivo de la tesis es explicar cuáles han sido las condiciones y dificultades para aplicar la Alerta de Violencia de Género en el estado de Chihuahua y en el Estado de México, desde las interpretaciones y perspectivas de las actoras del proceso de política pública, en el marco social, político y cultural.

El contexto de significado es el *filtro* a partir del cual las actoras interpretan la realidad más amplia –política, social o ideológica–. Y, se refiere a los pensamientos, valores y actos de los actores, pero que, combinados de una forma particular en un lugar específico dan forma a las prácticas cotidianas. Por su parte, el discurso –en tanto exteriorización de las ideas– y las prácticas –en tanto a materialización de las mismas–, toma forma en función del escenario en el que se produce (Dietz, 1991; Sabaté *et al*, 1995; Schmidt, 2008).

Estrategia metodológica

Myriam Cardoso (2006) plantea que, el método de evaluación de políticas públicas es un reflejo de la discusión epistemológica generada en torno a las posibilidades y formas de acceder al conocimiento. Es decir, se trata de “procedimientos de investigación que se desprenden de una postura epistemológica y un marco teórico, en que el evaluador, basado en esta perspectiva y bajo un conjunto de principios y normas, realiza una serie de operaciones que le permiten seleccionar y coordinar ciertas técnicas para alcanzar sus objetivos” (Cardoso, 2006: 61-2).

Siguiendo estas ideas, Cardoso (2006) señala que la evaluación de las políticas públicas consiste en poner a prueba si una política de acción determinada ha sido o no capaz de provocar los efectos esperados. Esta evaluación, desde la perspectiva cualitativa, se refiere a la

construcción social de significados en las comunidades locales, enfatizando las diferencias de los motivos, significados y emociones de la dimensión individual, así como de las dimensiones sociales, culturales y políticas en que se desarrollan, y de las acciones e interrelaciones entre los grupos.

La construcción de la información se basa en métodos cualitativos. Siguiendo la propuesta de Corbin y Strauss (1990), los criterios de interpretación de la información cualitativa deben ser articulados con los procedimientos del método y con el fenómeno estudiado; es decir, dirigidos hacia los objetivos de la investigación.

En el método de análisis de la teoría fundamentada (Corbin y Strauss, 1990) la recolección y análisis de datos son procesos interrelacionados, por lo mismo son recolectados a la vez que se analizan los hallazgos, incorporándolos en las siguientes entrevistas y observaciones. Desde esta perspectiva, se trabaja con la conceptualización de datos construidos sobre incidentes o actividades observadas o reportadas. Los conceptos que corresponden al mismo fenómeno se agrupan en categorías, las cuales son generadas mediante el mismo proceso de comparar las similitudes y diferencias;⁸ pero desarrollados en “términos de sus propiedades y dimensiones, las condiciones de las cuales surge, la acción o interacción en la cual se expresa y las consecuencias que resultan” (Corbin y Strauss, 1990: 420). Siguiendo esta propuesta, se analizaron las prácticas político-culturales de las organizaciones de la sociedad civil y de los funcionarios públicos, en el contexto de las organizaciones e instituciones de las que forman parte, para a partir de ello interpretar sus significados.

Para ello, se diseñó una entrevista abierta, con un guión de temas, ideas, hechos y conceptos clave, para conocer las referencias simbólicas de los actores a situaciones anteriores y presentes sobre el fenómeno. Las entrevistas se llevaron a cabo mediante una guía de contenidos que versaron sobre nociones de la situación de violencia feminicida, el rol los diversos actores, los problemas conceptuales y materiales en la operación de la Alerta de Violencia de Género y el Sistema Nacional, así como las formas de interacción entre los distintos actores. Con este método se buscó comprender la dinámica del actor en su

⁸ Hacer comparaciones constantes, es una manera de protegerse contra la imparcialidad, obtener mayor precisión y consistencia (Corbin y Strauss, 1990).

interacción con el entorno, a partir de la reconstrucción de hechos pasados y su construcción en el presente. Se eligió la entrevista abierta en virtud de que ésta permitió mayor libertad y profundidad, similar a una conversación, con lo cual se creó una atmósfera en la que se transmitieron los sentidos, significados e interpretaciones del actor (Vela, 2001).

Este método fue complementado por la observación de los contextos y situaciones en que se generaron los procesos sociales. La observación participante, de acuerdo con Rolando Sánchez (2008), es la contemplación sistemática y detenida de lo que discurre en la vida cotidiana, en la que se trata de conocer los significados y sentidos que otorgan los sujetos a sus acciones y prácticas

La observación y registro de los datos se hace de manera sistemática, así como el procesamiento de la información y la interpretación de la misma [...] Se trata de captar la complejidad del sujeto, como productor de sentidos, así como sus potencialidades de transformación, y no concebirlo sólo como simple reproductor de estructuras y sistemas (Sánchez, 2008:100-1).

Como señalan Taylor y Bogdan (1996), esta metodología incluye tres actividades principales: ganar la aceptación de los informantes, las estrategias y tácticas de campo, y el registro de las observaciones en forma de notas de trabajo de campo. Los primeros dos aspectos, serán abordados con mayor especificidad en el siguiente apartado. Para llevar el registro del trabajo de campo se grabaron las entrevistas; se realizaron observaciones en forma de notas, tanto en el diario de campo como en grabaciones inmediatamente al salir de los escenarios; y, se tomaron fotografías de los espacios, las personas y sus interacciones.

Trabajo de campo

La selección de los actores se realizó mediante un muestreo de tipo teórico o intencionado (Vela, 2001), lo que permitió identificar a los diferentes actores, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Actores de las organizaciones de la sociedad civil relevantes para la Alerta de Violencia de Género en los casos de Chihuahua y el Estado de México:
 - a. Organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez.

- b. Organizaciones de la sociedad civil de Chihuahua.
 - c. Organizaciones del Estado de México.
 - d. Organizaciones del Distrito Federal que trabajan en el Estado de México.
- b) Funcionarios públicos integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres:
- a. Comisión Nacional para prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
 - b. Instituto Nacional de las Mujeres.
 - c. Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.
 - d. Instituto Chihuahuense de las Mujeres.
 - e. Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México.
- c) Otros actores:
- a. Académicos y/o expertos en violencia feminicida.
 - b. Actores políticos relacionados con el tema de violencia feminicida.

El trabajo de campo se desarrolló en distintas ciudades, por lo cual se emplearon diferentes estrategias y tácticas. Los informantes clave de Ciudad Juárez, Chihuahua, Distrito Federal y Toluca –personas respetadas y conocedoras en sus respectivos campos (Taylor y Bogdan, 1996)–, eran conocidos de antemano, lo cual facilitó la apertura a sus redes personales. Por otra parte, algunas entrevistas realizadas a funcionarios públicos locales y federales fueron obtenidas mediante la solicitud formal, con el soporte de la carta para el trabajo de campo extendida por la institución. Aunque hubo un caso en el que nunca se obtuvo respuesta.

En el caso de las entrevistas y observación participante con las organizaciones de la sociedad civil, el acceso se dio a partir de un informante clave (Taylor y Bogdan, 1996) quien proporcionó los contactos con los actores relevantes para el tema de investigación. Las entrevistas fueron adquiriendo una mayor profundidad en la medida en que se tenía una comprensión más amplia del fenómeno estudiado, lo que también permitió la formulación de preguntas sobre los aspectos nuevos que surgían (Corbin y Strauss, 1990). La forma en que se fue accediendo a la red de actores de la sociedad civil, también permitió el aprendizaje de sus palabras y símbolos. Sin embargo, como a la par se realizaban entrevistas con funcionarios

públicos, esto presentó algunos problemas para recuperar el lenguaje “profesional”; al grado, que en las interacciones con dos funcionarios públicos fui percibida como parte o representante de las organizaciones de la sociedad civil. Para modificar esta impresión se enfatizaron los aspectos que se tenían en común con los entrevistados y se disminuyó el cuestionamiento directo, lo que permitió una conversación informal en la que fue posible captar las opiniones personales.

Las entrevistas con los funcionarios públicos, en su mayoría, fueron posibles por la recomendación de informantes clave dentro de la administración pública. Esta situación, también permitió una mayor apertura en cuanto a los temas tratados, incluso proporcionando mayores detalles, aunque en ocasiones se pidió tomar la información como confidencial o apagar la grabadora. Hubo casos en que los funcionarios públicos establecieron el tiempo que duraría la entrevista, pero el tiempo fue usado para posicionar su discurso sobre el tema. Por otra parte, los *porteros* proporcionaron datos, contexto e interpretaciones acerca de los aspectos que consideraron relevantes las conversaciones.

Todas las entrevistas fueron realizadas en diferentes escenarios: lugares de residencia, cuartos de hotel, oficinas, restaurantes, cafés y oficinas públicas. Así como en diferentes momentos de las actividades cotidianas: al inicio del día, antes de recoger a los hijos de la escuela, en horario de oficina, a la hora de la comida, después de una conferencia de prensa, saliendo del trabajo, o en fin de semana. En estas circunstancias tan variadas y ante la multiplicidad de actores y escenarios, para establecer el *rapport* se siguieron las prácticas y rutinas de los actores (en la medida de lo posible), y se mostró interés sobre las actividades que realizaban en el momento del contacto. También, las primeras preguntas fueron sobre su trayectoria y experiencia en los derechos humanos de las mujeres, a partir de sus propias interpretaciones, anécdotas y significados. Sobre esta primera parte de la entrevista se establecieron las relaciones con los otros temas de la guía de entrevista sobre los cuales se quería conversar, pero sin forzar el tema. Debido a esto, la duración de las entrevistas fue muy variada, desde una hasta cuatro horas. Algunas, fueron realizadas en dos o tres días.

Las entrevistas giraron en el eje de los derechos humanos de las mujeres, pero fueron divididas en cuatro temas, mismos que se abordaron en el orden que la conversación lo

permitió: trayectoria personal, actividades que realiza actualmente, conceptos de violencia de género y la Alerta de Violencia de Género. En la parte relativa a la Alerta de Violencia de Género, se buscó saber de manera clara y específica la comprensión de los actores acerca de los conceptos, procedimientos y aplicación de la Alerta de Violencia de Género, tanto los referidos a la legislación como a su experiencia en los casos en que se ha solicitado. También se solicitó un ejercicio imaginativo en el cual el entrevistado daba una imagen de cómo pudiera aplicarse la Alerta de Violencia de Género en términos espaciales.

Se utilizó el método de saturación teórica, lo que permitió realizar entrevistas hasta lograr un punto en el que se consideró que nuevas entrevistas no producirían nuevos contenidos relevantes para la investigación (Vela, 2001).

Instrumentos de construcción de la información

La información se construyó por medio de las entrevistas abiertas, de las notas de campo y documentos oficiales, así como documentos producidos por las organizaciones de la sociedad civil. Los propios actores participantes en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género fueron tomados como informantes, así como otros actores relevantes para la interpretación de la política pública. También se analizaron documentos oficiales y documentos elaborados por las organizaciones de la sociedad civil. En general, se realizó lo siguiente:

- Con base en las preguntas de las entrevistas, así como en las observaciones realizadas en el trabajo de campo, se elaboraron tipologías de las prácticas de las organizaciones de la sociedad civil en torno al feminicidio y la desaparición de mujeres.
- A partir de las legislaciones de las instancias locales para las mujeres y de las dependencias federales, se construyeron las dimensiones para el análisis del grado de autonomía en relación con los gobiernos a los cuales pertenecen las instituciones integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Los significados de los conceptos, procedimiento y aplicación de la Alerta de Violencia de Género se construyeron con base en el discurso de los actores sociales y gubernamentales.

Operacionalización

Para la realización del trabajo de campo, se definió previamente las dimensiones, las variables y los observables, a partir de los elementos aportados por en el marco teórico del protocolo de investigación. La operacionalización de dichos conceptos fue la siguiente:

CUADRO 1 *Operacionalización de los conceptos*

Dimensiones	Variables	Observables
Política	Reglas Redes Recursos	Prácticas cotidianas
Institucional	Conceptos normativos en las legislaciones estatales	Modelo de ley Violencia feminicida Alerta de Violencia de Género Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
Cultura de género	Conceptos y nociones del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia	Ideas y discursos

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el CUADRO 1 se dedujeron tres dimensiones de análisis de los enfoques de género desarrollados en México. Estas dimensiones fueron construidas antes de salir al trabajo de campo, de las cuales se consideró que las entrevistas y las observaciones aportarían la información acerca de la dimensión política y de cultura de género. Sin embargo, conforme se fue realizando las entrevistas y la observación de los participantes, los observables fueron modificando las categorías iniciales, por lo que fue necesario dejarlas atrás.

Al concluir el trabajo de campo, se realizó el análisis y codificación de la información con la cual se nutrió la dimensión de prácticas político-culturales de los actores en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, a partir de la cual se construyó la matriz conceptual:

CUADRO 2 *Codificación de las dimensiones: actor, espacio y estructura*

Dimensión	Sub-dimensión	Categorías	Códigos
Actores	Organizaciones de la sociedad civil	Madres de víctimas	Protesta pública
		Comunitarias	Protesta en medios de comunicación
		Acompañantes	Seguimiento de líneas de investigación
		Defensoras	Coadyuvancia
		Observadoras	Registro y documentación de asesinatos y desapariciones
		Cabilderas	Cabildeo con autoridades locales, nacionales y agencias internacionales
		Institucionalizadas	Defensa de casos individuales o paradigmáticos
	Integrantes del Sistema Nacional para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SN)	Presidente del SN	Trámite de la Alerta de Violencia de Género
		Secretaría Ejecutiva del SN	Rol en las sesiones del Sistema Nacional
		Dependencias de la APF	Relaciones con organizaciones de la sociedad civil
Instancias para la mujer de los estados		Cabildeo con otras dependencias	
Espacial	Feminizados	Escenarios	Prácticas cotidianas
	Intermedios	Dinámicas	Actividades
	Institucionales	Discursos	Sesiones de trabajo Sesiones formales
Estructural (normativa)	Administrativa estatal y federal	Estatus administrativo	Autónoma Descentralizada
		Lugar en la estructura de gobierno	Centralizada Desconcentrada Sectorizada
		Nombramiento	Nombramiento
	Órgano de gobierno en la entidad	Titular del ejecutivo	Propuesta
		Congreso	Ratificación

Normativa de los estados	Alerta de Violencia de Género Federal Violencia feminicida Sistema nacional Alerta de Violencia de Género Local	Contenidos de las legislaciones estatales en comparación con la legislación marco
--------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Estudio de caso

Un estudio de caso cualitativo se sitúa en un sistema, contexto o escenario y se presenta de manera descriptiva, aunque también se puede realizar comparaciones analíticas. En este sentido, es la exploración de un sistema limitado o caso (o múltiples casos), limitada espacial y temporalmente, a través la minuciosa recolección de información de múltiples fuentes ricas en contexto (Creswell, 1998). El contexto del caso se refiere a situarlo dentro de su escenario social o histórico. En el estudio de caso: “El investigador narra el estudio mediante técnicas como la cronología de grandes eventos seguido de una mirada cercana o perspectiva detallada sobre algunos incidentes (Creswell, 1998:63)”.

Para presentar la información como estudio de caso, se tomaron como unidad de análisis las prácticas político-culturales de los actores de la política pública (organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos) en los contextos de Chihuahua y el Estado de México. Las ciudades, definieron los casos de estudio, es decir, la unidad de información.

Validez y confiabilidad

Para dar validez y confiabilidad a esta investigación se cuidaron los modos en que se desarrolló el trabajo de campo, es decir, las entrevistas y la observación. Para registrar los datos recabados, se utilizaron: grabadora de audio durante las entrevistas, conversaciones y reuniones; el cuaderno de campo al concluir la interacción o al final del día; fotografías de personas, los escenarios en que se llevaron a cabo las entrevistas, las reuniones, así como los centros de gobierno de las ciudades; también, se obtuvo copias de documentos producidos por las organizaciones de la sociedad civil y por las dependencias públicas (oficiales).

Asimismo, se realizó la triangulación de datos (Sánchez, 2008), que se refiere tanto a la complementariedad de los métodos empleados para la construcción de los datos, como a la verificación y contrastación de los datos obtenidos en campo con otras fuentes como la revisión de archivos, documentos oficiales y datos iconográficos.

Hallazgos

Los actores de la política pública interpretan el objeto, conceptos y procedimientos para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género desde su posición en el escenario. Esto es lo que Mary Dietz (1991) llama contexto de significado, y se refiere a la realidad política, social y cultural que condiciona profundamente la experiencia y su conjunto de valores, creencias y prácticas. La construcción de estos significados se genera en un proceso interactivo de prácticas materiales y discursivas, pero que toman una forma concreta en función del escenario en el que se producen, de quién las produce y el proceso interactivo en que se producen (Schmidt, 2008).

En la práctica, señala Silvia López (2006a), las mujeres modifican las relaciones en los procesos del día a día y construyen espacios de participación y negociación. Siguiendo un continuum de diferentes grados y tipos de constricciones estructurales, se encontraron espacios feminizados (Tarrés, 1991), espacios intermedios (López, 2006a) y espacios institucionales (Schmidt, 2008), pues las actoras que participan en la Alerta de Violencia de Género transitan en estos espacios, desde los cuales proyectan sus estrategias de acción. En ese sentido, el significado de las prácticas y discursos de los actores se encuentra anclado al contexto en el cual se producen, dentro de la dinámica comunicativa de la política pública.

Las prácticas político-culturales en materia de feminicidio y desapariciones de mujeres, surge de la experiencia de mujeres concretas que se organizan para demandar un alto a la violencia extrema de género, en una combinación de *demandas prácticas y estratégicas de*

género (Lebon, 2010).⁹ La profesionalización que, algunas de ellas, han desarrollado les permite influir de diferentes formas en los procesos de política pública, ya sea en el rol de actoras asociadas de las actividades de gubernamentales (Maier, 2006), o como titulares o asesoras en instancias gubernamentales.¹⁰

Sin embargo, la comprensión del fenómeno social de feminicidio y desaparición de mujeres, se encuentra estrechamente ligada a la relación de cercanía que se tenga con las familias de víctimas de violencia de género y los casos concretos de mujeres sobrevivientes, asesinadas o desaparecidas. Pues, se trata de procesos muy complejos que implican la creación de significados en torno a la vida de las mujeres, la violación de sus derechos humanos y la obligación del Estado de intervenir efectivamente para garantizarlos.

Para las organizaciones de *madres de víctimas, acompañantes y defensoras* de derechos humanos de las mujeres, que trabajan muy de cerca del contexto inmediato de las víctimas de feminicidio y desapariciones, pero que transitan hacia los espacios gubernamentales, la Alerta de Violencia de Género es vista como un mecanismo de garantía de la vida, la seguridad, la libertad y la integridad de las mujeres, técnicamente complejo, que en la práctica se ha burocratizado al extremo de considerarla una política pública inaccesible. A partir de este transitar entre los diferentes espacios e interacciones las actoras construyen un discurso profesional, pero anclado en la realidad.

En el contexto de Ciudad Juárez, las organizaciones de *cabilderas e institucionalizadas* consideran que no es una política pública que estratégicamente les conviene, puesto que ya se encuentran participando en procesos de seguimiento del cumplimiento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la legislación estatal en la materia, además de tener participar en organismos públicos de participación ciudadana en los cuales se definen políticas públicas en materia de violencia de género. La permanencia en los espacios institucionales y los compromisos con agencias internacionales y gobiernos locales, restringen

⁹ De acuerdo con Nathalie Lebon (2010) en el contexto de América Latina se ha realizado una distinción entre los movimientos de mujeres que se organizan para defender sus intereses (necesidades prácticas de género) y el feminismo, que se refiere a mujeres que explícita y conscientemente se organizan para luchar contra la opresión y subordinación de género (intereses estratégicos de género).

¹⁰ Aunque no todas las mujeres, ni las feministas, provienen de movimientos sociales.

el campo de acción de estas organizaciones. Desde esta perspectiva, la Alerta de Violencia de Género no es funcional y tampoco forma parte de sus estrategias actuales.

Sin embargo, para las organizaciones de *familiares de víctimas* la Alerta de Violencia de Género es vista como necesaria, puesto que consideran que pudiera aplicarse en las zonas de la ciudad en las que desaparecen mujeres.¹¹ Su interpretación de esta política pública es más operativa y la ven como adecuada para intervenir en colonias en las que se tienen identificados patrones de violencia de género. El problema que señalan, es su inaccesibilidad para los familiares de víctimas, quienes en su mayoría no cuentan con educación ni cuentan con la capacitación para articular sus demandas en el lenguaje gubernamental, que sólo manejan las ‘expertas’. Para los familiares de víctimas de feminicidio y desaparición las alianzas con las organizaciones feministas les permiten posicionar sus demandas en las esferas gubernamentales, en las agencias internacionales y en los medios de comunicación. Pero no tienen el capital para incidir en las decisiones que a ellas les interesa.

En esta percepción de la Alerta de Violencia de Género, coincidió la titular de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Sobre el tema, consideró que por su carácter emergente necesariamente tendría que aplicarse en la forma de un operativo, por ejemplo, para rescatar a víctimas de trata de personas. En este ejemplo, señaló que el diseño *ad hoc* de la política pública tendría que incluir la atención integral de las mujeres sobrevivientes. En el mediano y largo plazo, tendrían que complementarse con políticas dirigidas a la dimensión cultural. El problema de este discurso es que a esta dependencia corresponde realizar las reformas al reglamento que permitirían mayor agilidad a la política pública, pero cuando se cerró esta investigación todavía no presentaba el proyecto.

En el contexto de Chihuahua, se tiene una percepción general, más ligada con políticas de mediano y largo plazo. Es decir, el carácter emergente de la intervención gubernamental de los tres niveles de gobierno, tiende a estar fuera del discurso de las actoras locales, tanto de sociedad civil como de gobierno. En esta investigación se encontró que no hay una proyección

¹¹ Durante el desarrollo de trabajo de campo en Ciudad Juárez, surgió reiteradamente el centro de la ciudad como el lugar del cual continúan desapareciendo mujeres. Estos testimonios fueron ratificados por funcionarios públicos estatales y federales, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

a futuro sobre la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, por lo cual la interpretación de sus conceptos y procedimientos se mantiene dentro del lenguaje legal, sin un contenido anclado en la realidad.

Las organizaciones de mujeres de Chihuahua, trabajan muy de cerca con el gobierno del estado, aunque son relaciones complejas en las cuales transitan de espacios feminizados, hacia espacios intermedios y espacios institucionalizados. Pero, por su trabajo cercano con mujeres víctimas de violencia y familiares de víctimas de feminicidio y desaparición, transitan entre las diferentes posiciones del escenario, lo que las ha llevado a generar prácticas político-culturales tan complejas como el contexto en el cual desarrollan sus actividades.

Las organizaciones de mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua se encuentran ligadas al movimiento de mujeres en contra del feminicidio, aunque desde diferentes perspectivas. También en ambas ciudades se ha presentado un fenómeno de violencia generalizada, lo cual inhibió la práctica de la protesta pública, pero propició la generación de otras estrategias para influenciar los procesos de política pública. Aunque estos contextos no son iguales, estos elementos comunes permiten explicar por qué no han impulsado, de manera colectiva, la aplicación de la una Alerta de Violencia de Género para la región.

Por su parte, las organizaciones del Estado de México cuentan con poca experiencia en materia de defensa de los derechos humanos de las mujeres, sobre todo en las actividades de protesta pública y posicionamiento en medios de comunicación; seguimiento de líneas de investigación y coadyuvancia con las autoridades en la investigación de casos; registro y documentación de asesinatos y desapariciones; cabildeo con autoridades locales, nacionales y agencias internacionales; y, defensa de casos individuales o paradigmáticos. Pero su alianza con organizaciones del Distrito Federal, con presencia nacional y experiencia internacional, les permitió presentar de manera conjunta una Alerta de Violencia de Género para dicha entidad.

El documento presentado ante el Instituto Nacional de las Mujeres y votado al interior del Sistema Nacional, es considerado en opinión de las expertas, como una solicitud completa. Pues en términos conceptuales, argumentativos y técnicos incluso sobrepasa los requisitos

mínimos exigidos por la legislación y el propio Instituto Nacional de las Mujeres. Es, como ellas lo comentaron, una Alerta de Violencia de Género *que no podían rechazar*. Sin embargo, como se señaló desde el inicio de esta investigación, también fue votada en contra.

Este nivel del documento, se debe en cierta medida, como se indicó, a la participación de una red de organizaciones con presencia nacional, particularmente de dos organizaciones nacionales que tienen experiencia en *cabildeo*, *observación* y *defensa de casos paradigmáticos* antes la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta colaboración entre organizaciones conjuntó diversas experiencias en el trabajo comunitario, trabajo con familiares de víctimas de feminicidio, trabajo con gobierno y agencias internacionales, así como trabajo con el sistema judicial mexicano e internacional.

El tiempo en el cual se inició este procedimiento, coincidió con la coyuntura política local del Estado de México, debido a las recientes elecciones a la gubernatura de esa entidad; así como con el *destape* del ex gobernador de ese estado como candidato a la Presidencia de la República. Esta situación generó que el tema se posicionara mediáticamente, pero también generó una fuerte influencia en la interpretación del sentido de la solicitud de Alerta de Violencia de Género por parte de los actores políticos locales, lo cual permeó en todo el procedimiento de la política pública. Es decir, el contexto de significación de los actores que participaron en este proceso tenía un factor político-partidista que prevaleció por encima de los intereses de género.

Las actoras gubernamentales que trabajan temas de género, pero pertenecientes a gobiernos priístas, inmediatamente señalaron la necesidad de *blindar* este tipo de procedimientos en tiempos electorales. Sobre este punto argumentaron que la politización en el proceso decisorio de la citada política pública se debió al tiempo elegido por las organizaciones de la sociedad civil, y no a las propias interpretaciones del contexto. Asignando con ello, la responsabilidad de la ineficacia de la Alerta de Violencia de Género en las actoras sociales. A partir de estos supuestos, se argumentó que las cifras de feminicidio no eran suficientes, ni se presentaba un contexto de impunidad en el Estado de México. Pero también se señaló expresamente que tanto las organizaciones sociales como el Instituto Nacional de las Mujeres buscaban desprestigiar al candidato a la Presidencia de la República.

En el proceso de votación en la sesión extraordinaria del Sistema Nacional, las titulares de las instancias locales de las mujeres que argumentaron a favor del inicio de una investigación, tampoco lograron articular un discurso coherente dirigido a la defensa del derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Es decir, aunque en un lenguaje de derechos humanos con perspectiva de género, el enfoque principal de argumentación fue de carácter político.

La jerarquía que operó al interior de ese escenario fue marcada por el representante de la Secretaría de Gobernación, a quien legalmente le corresponde presidir el Sistema Nacional. Esta situación, si bien fundada legalmente, también fue objeto de debate, pues algunas titulares de las instancias locales de las mujeres abogaban por prácticas horizontales en el proceso mismo de la toma de decisiones. Pero, debido a la politización general de toda la sesión, fue complicado construir acuerdos coherentes con la teoría y práctica de los derechos humanos.

La sesión extraordinaria del Sistema Nacional fue escenario de las disputas político-partidarias entre los diferentes actores gubernamentales, quienes usaron como objeto de disputa el feminicidio y la desaparición de mujeres, al grado de solicitar –de manera metafórica- los certificados de defunción de las mujeres para legitimizar las demandas de la sociedad civil.

En términos generales, se puede concluir que el discurso oficial del derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia es muy avanzado, y las políticas públicas diseñadas también son de vanguardia, como en el caso de la Alerta de Violencia de Género. El problema se presenta en las prácticas político-culturales de las actrices gubernamentales encargadas de su aplicación, quienes se subordinan a la lógica partidista de los gobiernos a los cuales pertenecen, por encima de la protección de los derechos humanos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres.

CAPÍTULO I. DESARROLLO, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Este capítulo tiene por objetivo contextualizar la Alerta de Violencia de Género, como un mecanismo de política pública federal con impacto regional, que se sustenta en las políticas internacionales de desarrollo y derechos humanos de las mujeres, en cuya definición participan las agencias internacionales, los estados-nacionales, así como el movimiento global de mujeres. Siguiendo estas ideas, se argumenta que tanto en el objetivo como el diseño de la Alerta de Violencia de Género recogen las preocupaciones, directrices y obligaciones que las agencias internacionales imponen a los estados-nación para atender prioritariamente la violencia que se ejerce en contra de las mujeres como parte de sus políticas de desarrollo.

Desde esta perspectiva, se parte del supuesto que la inestabilidad financiera y la crisis económica permanente son endémicas al desarrollo (Benería, 2003), lo que propicia contextos favorables a la violencia feminicida.¹ Sin embargo, toda vez que los tipos y modalidades en los cuales se manifiesta la violencia contra las mujeres son culturalmente específicos, las políticas públicas para contrarrestarla en el nivel nacional y local también deben serlo (Carrillo, 1991).

En este sentido, se argumenta que la Alerta de Violencia de Género² es una política pública que permitiría diseñar acciones gubernamentales de emergencia, específicas al contexto, para intervenir en un territorio, zona o comunidad en el que se presenta la violencia feminicida. Su objeto es restablecer las condiciones para que las mujeres ejerzan sus derechos fundamentales y libertades consagradas tanto en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como en la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Es decir, esta política pública sintetiza el desarrollo conceptual y normativo alcanzado a nivel nacional

¹ De acuerdo con Benería (2003) aspectos como pobreza, inseguridad económica y desigualdad se traducen en incremento en las tasas de comisión de delitos graves e inseguridad, particularmente en las zonas urbanas, en las que imperan problemas de corrupción.

² Su objeto es garantizar la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres mediante la aplicación de acciones gubernamentales de emergencia en un territorio o zona determinada.

e internacional respecto de las medidas legales y administrativas para prevenir un fenómeno de feminicidio sexual sistémico.³

Para desarrollar lo anterior, en un primer momento, se argumenta que las políticas de igualdad de género y violencia de género, surgen como contra discurso al modelo de desarrollo industrial de la posguerra; es decir, son producto de la crítica feminista al modelo de desarrollo impulsado por las agencias internacionales de desarrollo. Desde esta perspectiva, se argumenta que la construcción del sujeto “mujer” en las políticas de desarrollo, aun cuando éstas fuesen dirigidas a la violencia hacia las mujeres, tiene consecuencias en las formas de organización de la vida productiva y reproductiva, al interior de los hogares y en las vidas de mujeres y hombres y, por ende, en sus relaciones. Ante estos desbalances, las políticas internacionales de derechos humanos han adquirido un papel preponderante como modelos universalistas para revertir los efectos históricos de la desigualdad de género.

En un segundo momento, se construye el campo de la política pública en materia de violencia de género en su contexto internacional, del cual han surgido los tratados internacionales de derechos humanos como obligaciones de los Estados-nación para modificar sus estructuras e instituciones, así como crear programas y leyes en el nivel nacional y sub nacional que garanticen los derechos humanos de mujeres y hombres, particularmente el derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En un tercer momento, se reconstruye el proceso de incorporación de los principios de derechos humanos en el sistema político mexicano, desde la perspectiva del feminismo académico, en cuyo desarrollo se hace hincapié en la participación de los movimientos de mujeres y feministas. En estos procesos se advierte la manera en que paulatinamente la agenda de derechos humanos de las mujeres, igualdad de género y acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, se institucionaliza y se vinculan entre sí. Esta parte se organizó en periodos presidenciales, a partir de 1988.

³ Concepto elaborado por Julia Monárrez (2009), en el que engloba el feminicidio, desde la perspectiva de la construcción de la víctima, la exigencia de justicia de las madres y familiares de mujeres desaparecidas y asesinadas, así como los factores estructurales del contexto que permiten la producción y reproducción de la violencia contra las mujeres.

En un cuarto momento, a manera de antecedente, se hace un breve resumen del caso paradigmático del feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez, entre los periodos 1994 y 2005. También se presenta una breve reseña de las instituciones creadas *ex profeso* por parte del gobierno federal para dar respuesta a la crisis política del feminicidio en esa entidad. Se considera que el feminicidio sexual sistémico y las instituciones públicas federal creadas para intervenir de emergencia, son el antecedente político y gubernamental inmediato para la aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Asimismo, se considera que estos hechos fueron codificados en el modelo de la Alerta de Violencia de Género.

En un quinto momento, se desarrolla la Alerta de Violencia de Género en el lenguaje de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, y se presenta un breve panorama de las evaluaciones y el seguimiento gubernamental que se le ha dado a esta política pública, enfatizando la dispersión de objetivos y recursos. También, se presenta un panorama del proceso de armonización legislativa en materia de violencia contra las mujeres, con la finalidad de señalar que el problema de aplicación de la Alerta de Violencia de Género no se encuentra en la falta de un marco jurídico apropiado en las entidades federativas. En la parte final de esta sección, se presentan sus reglas y experiencias de la aplicación.

1.1 El enfoque de género en las políticas de desarrollo económico

Las políticas de desarrollo elaboradas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano del Desarrollo, así como las impulsadas en América Latina –conformadas por dos corrientes: la teoría estructural⁴ y la teoría de la dependencia–, no tomaron en cuenta a las mujeres (Girón, 2009), ni en sus presupuestos teóricos, ni estrategias de desarrollo.

De acuerdo con Visvanathan (2005), estos aspectos fueron abordados desde la crítica feminista a partir de tres enfoques: Mujeres en el Desarrollo (MED), Mujeres y Desarrollo (MYD) y Género en el desarrollo (GED), cada una de las cuales se suscribe a las suposiciones de

⁴ La teoría estructura fue desarrollada desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas.

las teorías desde las que se construyen, así como los valores que estas asumen respecto de la sociedad. El origen del concepto, la base teórica y el enfoque, son los siguientes:

CUADRO 1.1 *Perspectivas cambiantes sobre mujeres, género y desarrollo*

	Mujeres en el Desarrollo	Mujeres y Desarrollo	Género en el Desarrollo
Origen	Articulado por feministas americanas liberales, en base a <i>El rol de las mujeres en la economía</i>	Emerge de la crítica de la teoría de la modernización y del enfoque MED	Enfoque alternativo a MYD y MED
Base teórica	Ligado a la teoría de la modernización	Se desarrolla en base a la teoría de la dependencia	Influencia del pensamiento socialista feminista
Enfoque	Enfatiza el rol productivo de las mujeres, por lo cual propone su integración al sistema económico	Considera que las mujeres siempre han formado parte de éste, por lo cual se enfoca en la relación entre las mujeres y los procesos de desarrollo	Cuestiona las bases de la asignación de roles de género específicos a los diferentes sexos
Contribución	La cuestión de las mujeres se hizo visible en la arena de la teoría y práctica del desarrollo	Considera el trabajo de las mujeres central para mantener las estructuras sociales de desigualdad existentes	Reconoce las contribuciones de las mujeres fuera y dentro del hogar, incluyendo la producción de los productos no-básicos

Fuente: Visvanathan *et al.*, 2005, *The women, gender and development reader*, pp. 18-19.

El enfoque de MED trata a las mujeres como una categoría indiferenciada, pasa por alto que las mujeres no se benefician de las estrategias del desarrollo, y no cuestiona el origen de la opresión y subordinación de las mujeres. El enfoque de MYD considera que hombres y mujeres se encuentran en desventaja en relación con la estructura global basada en clase y capital. Sin embargo, omite analizar la relación entre el patriarcado, los diferentes modos de producción y la subordinación y opresión de las mujeres (Visvanathan, 2005) sobre las cuales se sustenta la desigualdad de género. Ambos enfoques (MED y MYD) tratan exclusivamente aspectos productivos del trabajo de las mujeres, ignorando o minimizando el lado reproductivo de la vida de las mujeres, además de ignorar la relación entre los roles de género (Visvanathan,

2005), aspectos importantes para la plena participación de las mujeres en el proceso de desarrollo.

Por su parte, el enfoque de GED aborda estos últimos aspectos al rechazar la dicotomía público/privado, dando especial atención a la opresión de las mujeres en la familia y enfatizando la obligación del Estado para proveer servicios sociales en la promoción de la emancipación de las mujeres. Desde esta perspectiva, las mujeres son agente de cambio (en vez de receptoras pasivas de la asistencia del desarrollo), reconoce que el patriarcado opera dentro y a lo largo de las clases para oprimir a las mujeres e insiste en la importancia de que las mujeres se organicen a sí mismas para tener una voz política más efectiva (Visvanathan, 2005).

Ahora bien, los países latinoamericanos se han caracterizado por un desarrollo donde subsisten diferentes formas de producción bajo el modo capitalista desenvolviéndose con grandes desviaciones y con una lucha interna entre los géneros y las diferentes clases, lo que se traduce en desigualdades sociales e inequidades entre hombres y mujeres, así como un aumento de la disparidad entre ricos y pobres (Girón, 2009). Desde esta perspectiva, los conceptos de género y desarrollo existen en función de una relación de causalidad que ha recobrado importancia ante la identificación de la participación de las mujeres como un aspecto crítico para el desarrollo (Carrillo, 1991).

En este sentido, la violencia que se ejerce en contra de las mujeres es entendida como una forma de control que afecta la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo (Carrillo, 1991), lo cual ha llevado al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Interamericano de Desarrollo a incorporar los conceptos de género en sus discursos, al grado de condicionar el financiamiento a los países en función de la adopción de las políticas internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Desde esta perspectiva, se enfatiza la obligación de los Estados de atender prioritariamente la violencia que se ejerce en contra de las mujeres, la cual recobra importancia ante la inestabilidad financiera y la crisis económica permanente. En esta

denominada “crisis del desarrollo”,⁵ aspectos como pobreza, inseguridad económica y desigualdad se traducen en incremento en las tasas de comisión de delitos graves e inseguridad, particularmente en las zonas urbanas, en las que imperan problemas de corrupción (Benería, 2003), generando contextos de violencia feminicida.⁶

1.2 El contexto normativo del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el movimiento global de mujeres

La concreción de los derechos humanos de las mujeres en instrumentos normativos, en el nivel internacional, nacional y local, es una práctica material y simbólica que llevan a cabo los actores de la política pública mediante las prácticas sociales, es decir, la materialización o concreción de los mismos. En este sentido, en proceso de su construcción histórica, simbólica y normativa han participado una pluralidad de actores, coaliciones, comunidades epistémicas, así como agentes gubernamentales e internacionales, particularmente el movimiento global de mujeres que ha cuestionado y problematizado la concepción misma de lo humano.

Desde esta perspectiva se argumenta que el sujeto de derechos humanos fue construido sobre el arquetipo masculino. Y a partir de estas nociones dominantes se retrata al ciudadano masculino en la vida pública, al cual el Estado transgrede sus derechos civiles y políticos (Bunch y Frost, 2000). Es decir, la construcción de los abusos de derechos humanos se sustenta en la construcción biológica, política, social y cultural del sujeto-hombre y sus posibles relaciones con el Estado garante de sus derechos. Esta situación expone por lo menos dos tipos de relaciones dicotómicas que han estado presentes en el desarrollo teórico y práctico de los derechos humanos: la relación público-privado, y la relación estado-individuo.

La delimitación de la jurisdicción estatal al espacio privado, es decir, la intervención del gobierno en la vida privada de las personas, se encuentra de fondo en la división de lo que se considera como esferas exentas del escrutinio gubernamental. El espacio público, como el lugar de las interacciones entre actores estatales y ciudadanos, principalmente hombres, fue el punto de desarrollo teórico, casi exclusivo, de los derechos humanos durante las primeras

⁵ La *crisis del desarrollo*, se refiere al carácter permanente de la inestabilidad financiera y la crisis económica en el modelo económico prevaleciente.

⁶ La violencia feminicida se refiere a la violencia sistemática en contra de las mujeres en contextos de impunidad (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia).

cuatro décadas a partir de la declaratoria universal de los derechos humanos: violaciones a la libertad de expresión, detenciones arbitrarias, tortura y ejecuciones sumarias (Bunch y Frost, 2000).

Desde esta perspectiva y entendimiento de lo que es ser humano y de lo que es la vida social en sí, las violaciones a los derechos humanos de las mujeres –tradicionalmente relegadas a la esfera privada del hogar y la familia– fueron invisibilizadas y consideradas fuera de la jurisdicción estatal; cuando, por otra parte, el género ha sido “un factor importante en las decisiones de los gobiernos para intervenir en la denominada esfera privada para perseguir violaciones a los derechos humanos” (Bunch y Frost, 2000:2). Ejemplo de ello, son los casos del homicidio entre familiares (generalmente entre hombres), o los llamados *matrimonios por honor*, en los cuales el estado salvaguarda el orden familiar por encima de la vida y bienestar de las mujeres.

Lo anterior, puso en el centro de la cuestión el trascender la concepción de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres como una situación de la vida privada, pero sin posicionar a las mujeres como víctimas (Vargas, 2007), sino como sujetos cuyos derechos humanos fundamentales son violentados, lo cual exige la intervención de los agentes estatales para garantizar los derechos y libertades de las mujeres como sujetos autónomos.

El desarrollo teórico y conceptual de los derechos humanos de las mujeres se fundamenta principalmente sobre la construcción de las violaciones de los derechos de las mujeres como transgresiones a los derechos humanos. Este nombrar ha sido un largo proceso en el cual han participado mujeres de todo el mundo, en diferentes momentos, que –como señala Bunch (1999)– principalmente se ha nutrido de describir la vida de las mujeres en el lenguaje de los derechos humanos con un lente de género. Es decir, mostrar que la violencia que viven las mujeres en el día a día, en la casa, en la escuela, en el trabajo y en el espacio público no es natural y constituye una transgresión a la dignidad humana, que debe sancionarse.

1.2.1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos

Durante el periodo de 1946 a 1948 la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas redactó la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Esta comisión quedó integrada por dieciocho miembros, entre ellos, Eleanor Roosevelt,⁷ quien presidió el Comité de Redacción (ONU, 2012). De acuerdo con Charlotte Bunch (1990) y Richard Miskolci (2010) la participación de las representantes de América Latina y de India, así como su interlocución con Eleonor Roosevelt, resultó en el cuidado del lenguaje como vehículo importante para deconstruir la supuesta neutralidad del género en el ámbito legal (Miskolci, 2010) y abordar la situación de subordinación de las mujeres (Bunch, 1990).

Durante las discusiones surgieron varios temas a debate, entre ellos, tres que son de trascendencia para la construcción de un lenguaje de los derechos humanos que incluyera a las mujeres. El primero, como señala Alda Facio (2000) es la reconceptualización misma de lo humano, que se encuentra en el cambio de nombre de “Derechos del Hombre” a “Derechos Humanos”, lo cual significó la incorporación de las mujeres como género en lo humano. El segundo, de acuerdo con Gabriela Cano (2007), es la propia afirmación de la igualdad entre hombres y mujeres; concepción en la que subyace un discurso igualitarista, por medio del cual se argumenta que mujeres y hombres son ciudadanos iguales, poseedores de los mismos derechos. Y, tercero, el principio de no discriminación por motivo de sexo, que establece las bases para el desarrollo teórico y la construcción de *garantías sexuadas*,⁸ como medidas de igualación, compensatorias o acciones afirmativas⁹ dirigidas a revertir los efectos de la discriminación histórica dirigida a grupos humanos, en este caso, las mujeres.

⁷ Escritora, diplomática, activista por los derechos humanos y feminista. Fue primera dama estadounidense y esposa de Franklin D. Roosevelt.

⁸ Concepto desarrollado por Luigi Ferrajoli para referirse a la elaboración y puesta en marcha de medidas para abordar el problema jurídico, teórico y práctico de la diferencia sexual, y reducir la divergencia entre “normas y hechos, normatividad y efectividad, entre valores jurídicos y efectividad práctica” (Ferrajoli, 2007:22).

⁹ En derecho internacional se utiliza el término “medidas especiales” para hacer referencia al término jurídico “acción afirmativa”, que se refiere al “conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinados en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva” y su “propósito es compensar por discriminaciones intencionales o específicas del pasado cuyas repercusiones todavía se sienten. En

Sin embargo, la crítica realizada por Charlotte Bunch (1999) en la década pasada sobre la evolución de los conceptos de derechos humanos, continúa vigente, al señalar que en la práctica:

La tradición, el prejuicio, los intereses sociales, económicos y políticos se han combinado para excluir a las mujeres de las definiciones prevaletientes de los derechos humanos “generales” y para relegar a las mujeres de manera secundaria y/o con el estatus de “especial interés”, en relación con las consideraciones de derechos humanos (Bunch, 1999:1).

Lo anterior, es visible en las primeras convenciones específicas¹⁰ sobre los derechos humanos de las mujeres emitidas en el seno de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Que si bien reconocen derechos civiles y políticos de las mujeres (de primera generación), no toman en cuenta los factores estructurales o, para decirlo en palabras de Charlotte Bunch (1999), no se toman en cuenta los prejuicios e intereses sociales, económicos y políticos que tradicionalmente excluyen a las mujeres de la participación política, sobre todo en el acceso a cargos y funciones públicos, que tienen una dimensión que va más allá de las condiciones de elegibilidad.

Es decir, retomando el argumento de Gabriela Cano (2007), desde la concepción igualitarista de los derechos humanos, se argumenta que mujeres y hombres son ciudadanos iguales y, por tanto, poseedores de los mismos derechos. Pero en esta concepción se construye al sujeto de derechos como masculino y aislado del contexto social en el que vive y se desarrolla, con lo cual se invisibilizan las condiciones específicas que impiden u obstruyen el acceso de las mujeres al pleno ejercicio de sus derechos políticos.

1.2.2 Decenio de las Naciones Unidas para la mujer: 1975-1985

Las conferencias del *Decenio de las Naciones Unidas para las Mujeres*, fueron lugares de encuentro de diferentes mujeres de todos los continentes, en los cuales se tendieron puentes

Prevención de la Discriminación. Concepto y práctica de la acción afirmativa, Informe final presentado por el señor Marc Bossuyt, relator especial, de conformidad con la Resolución 1998/5 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

¹⁰ La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952) reconoce el derecho de las mujeres al voto, el derecho a ser elegibles a cargos públicos y ejercer funciones públicas.

sobre las diferencias para crear un movimiento global. Este trabajo conjunto se construyó de nombrar la violencia que se ejerce en contra de las mujeres en el día a día, y replantearla en el lenguaje de derechos humanos. Y, a partir de esta reconfiguración, cuestionar el funcionamiento del sistema de los derechos humanos, hacer responsables a los estados de los abusos a los derechos humanos de las mujeres y establecer mecanismos para acelerar los procesos de compensación (Bunch, 2002).

El decenio de la mujer inicia con la *Conferencia Internacional del Año Internacional de la Mujer*, celebrada en México (1975). De acuerdo con Martha Lamas (2006), la mayoría de los grupos feministas de México decidieron no participar al considerarla una manipulación por parte del gobierno mexicano y de la Organización de las Naciones Unidas. Particularmente, denunciaron la apropiación de la causa feminista para mediatizarla. Sin embargo, en el nivel mundial se inició una campaña global por los Derechos de las Mujeres (Bunch, 2002).

En la *Conferencia Mundial de la Mujer* celebrada en Copenhague (1980), se vincularon los problemas de las mujeres con las políticas de desarrollo, identificando la dimensión económica de la relación mujer-desarrollo, desde la cual se entiende que las políticas económicas tienen consecuencias en el trabajo productivo y la vida de las mujeres. Es decir, aunque esta conceptualización tiene un aspecto funcionalista del trabajo de la mujer, es de resaltar que se identifica la relación causal entre la política y el sujeto y su entorno. Sin embargo, como ya se señaló anteriormente, desde este enfoque se ignora el lado reproductivo de la vida de las mujeres y la relación entre los roles de género (Visvanathan, 2005).

Posteriormente, se celebra la *Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas para la Mujer* en Nairobi (1985), y la adopción de la Estrategia de Nairobi para el avance de las Mujeres, renovando el interés y compromiso internacionales de impulsar el avance de las mujeres y la eliminación de su discriminación. Para concluir el decenio de la mujer, se celebra la *Conferencia Mundial de la Mujer* en Beijing el 1995, en la que claramente se define como objetivo combatir las causas estructurales económicas como medio para garantizar a las mujeres la igualdad de acceso a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos. Por primera vez se conceptualiza claramente a las mujeres como agentes vitales del desarrollo. En esta nueva conceptualización se señala que el objetivo es el “adelanto y potencialización”

de la mujer mediante acceso a los recursos y la eliminación de todas las formas de discriminación. Esta potencialización se conceptualiza como aumento en su capacidad para disfrutar de los beneficios de la igualdad de acceso a esos recursos. Para lo cual se considera que las mujeres enfrentan múltiples barreras por factores como raza, edad, idioma, origen étnico, cultura, religión o discapacidad, o pertenencia a una población indígena.

1.2.3 La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer* (CEDAW)¹¹, se trata del primer documento internacional que abstrae las experiencias de discriminación y violencia en la vida de las mujeres, reformulándolas como obligaciones a cargo del estado de garantizar sus derechos humanos y libertades fundamentales, y tomar todas las medidas necesarias para garantizarlos (reformas legislativas, políticas públicas e incluso acciones afirmativas).¹² La definición de discriminación contra la mujer adoptada en la citada Convención es la siguiente:

Artículo 1. *Discriminación contra la mujer* denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o cualquier otra esfera

La CEDAW sintetiza el desarrollo teórico y conceptual de los derechos humanos hasta esa época, planteando una visión integral del ser humano, así como de las formas específicas en que las discriminaciones estructurales, institucionales y culturales afectan la vida de las mujeres y les impide, en la práctica, ejercer el principio de igualdad. En relación con el tema de investigación, que las mujeres son consideradas agentes de cambio, lo que se ratifica en la obligación del Estado-nación de “asegurar que las mujeres tengan derecho a participar en organizaciones no gubernamentales y organizaciones relacionadas con la vida pública y política del país” (Artículo 7.c). Este planteamiento fundamental para la práctica de los

¹¹ Adoptada el 18 de diciembre de 1979, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹² La definición de discriminación que se incorpora en la CEDAW tiene sus antecedentes en la *Convención Internacional para Eliminar todas las Formas de Discriminación Racial* adoptada en 1963, en la ONU.

derechos humanos de las mujeres, se incorpora de manera más clara en otros compromisos internacionales, entre los que resaltan las Conferencias de la Mujer la celebrada en Nairobi en 1985, así como la celebrada en Beijing en 1995, consideradas por las especialistas como uno de los documentos fundacionales del *gender mainstreaming*.¹³

En materia de medidas legislativas, los países firmantes se obligaron a prohibir la discriminación contra las mujeres, así como a asegurar el acceso a la protección de la discriminación a través de tribunales nacionales y otras instituciones públicas (Artículos 2.b y 2.c); abolir reglas formales e informales (leyes, normas, costumbres y prácticas) que discriminan a las mujeres (Artículo 2.f); abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer (Artículo 2.b); tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas (Artículo 2.e); adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a alcanzar la igualdad de facto entre hombres y mujeres (Artículo 3.1); modificar patrones socioculturales de hombres y mujeres, incluyendo la comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común entre mujeres y hombres dentro de la familia (Artículo 5); así como, asegurar la participación de las mujeres en todas las áreas de la vida pública (Artículos 7.b, 7.c y 8).

Este nuevo sentido que se da a los derechos humanos de las mujeres, presenta el fenómeno de la discriminación como multi-causal, por lo cual transita de la concepción del Estado garante a la identificación clara de las entidades gubernamentales concretas encargadas de abstenerse de violar derechos, pero también de realizar acciones para que los mismos se cumplan. Este cambio puede ser entendido como una estrategia para incorporar la perspectiva de género a los procesos y actividades del gobierno, similar al *collection decisión-making nodes* a que se refiere Lebon (2010); es decir, dejar atrás la concepción del estado como un cuerpo monolítico para pensarlo como una “colección de nodos de toma de decisiones”.

¹³ Se refiere a la integración sistemática de la igualdad entre géneros, en todos los sistemas, estructuras, políticas, programas y procesos del Estado (Incháustegui y Ugalde, 2006). Este concepto será desarrollado en el Capítulo I.

También considera las reglas formales e informales, con lo cual se incorpora la idea del carácter social de la discriminación, como arraigada en la cultura y las prácticas de la comunidad, pero también referida al espacio público y privado, en los cuales la reproducción de las prácticas de desigualdad, discriminación y violencia se manifiestan de manera diferenciada. Sobre este punto, Maier (2007) hace especial énfasis en el gran aporte que significa trascender la competencia y obligación estatal al ámbito privado en un doble sentido: tanto considerar las violaciones de derechos humanos que suceden en el espacio privado de la pareja y la familia, como a considerar a individuos, no representantes del Estado, como violadores de derechos humanos.

Recomendación General No. 29 del Comité de la CEDAW para la expansión de los derechos humanos de las mujeres

Durante el periodo de 1988 a 1993 el Comité de la CEDAW del Sistema de Naciones Unidas, emitió una serie de recomendaciones generales, con criterios interpretativos, sobre el tema de violencia contra las mujeres. De acuerdo con la Recomendación General No. 19 (1992) la violencia contra las mujeres es considerada como una forma extrema de discriminación, por lo cual le son aplicables todas las disposiciones específicas. Particularmente, se establece el vínculo entre discriminación y violencia contra las mujeres, de la misma manera que establece una lista mínima de derechos humanos y libertades fundamentales que conforman este *derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*:

La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación.

Esos derechos y libertades comprenden:

- a) el derecho a la vida.
 - b) el derecho a no ser sometida a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes,
 - c) el derecho a la igualdad ante la ley,
 - d) el derecho a la igualdad en la familia,
 - g) el derecho al nivel más alto posible de salud física y mental,
 - h) el derecho a condiciones de empleo justas y favorables.
- (CEDAW, Recomendación General No. 19, párrafo 7)

También es el primer documento internacional que se refiere a la violencia basada en el género (sexo), es decir, aquella que se dirige a la mujer porque no tiene poder y que puede tener como consecuencia una afectación en forma desproporcionada. De manera relativa establece al Estado la obligación de generar datos que reflejen de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas, las violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales (RG No. 19 CEDAW, 1992).

1.2.4 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como “Convención de Belém do Pará”,¹⁴ representa a la fecha la síntesis más acabada del desarrollo teórico y normativo alcanzado en el orden internacional respecto de la violencia contra la mujer. En esta convención se define violencia contra la mujer: “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Artículo 1).

Lo particularmente relevante de esta Convención es que sistematiza los avances en materia de los derechos humanos de las mujeres, que ya venían definiendo la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación extrema, y a partir de ésta, su conceptualización como una transgresión al principio de igualdad de género, mismo que es la base de la protección de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es decir, siguiendo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, se genera un cuerpo normativo que ya incluye todos los avances en materia de derechos humanos alcanzados en el sistema internacional (ONU), y los reelabora e interpreta para explicar, describir y detallar específicamente en qué consiste la protección de los derechos humanos de las mujeres, particularizando el derecho a vivir una vida libre de violencia.

La tarea realizada por las mujeres del movimiento global, de nombrar la violencia que viven en el día a día, en la vida cotidiana, en la casa, en la escuela, en el trabajo, en las oficinas

¹⁴ Adoptada el 9 de junio de 1994, por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, entrando en vigor el 5 de marzo de 1995; aunque México la ratifica hasta el 19 de junio de 1998.

gubernamentales, en la comunidad, y reconceptualizarla, reconfiguró el paradigma de los derechos humanos, al obligar al reconocimiento de que las acciones, conscientes o inconscientes, de personas privadas también son violaciones a los derechos humanos; y que, por tanto, el Estado debe responsabilizarse.

En esta especificación de la violencia que se ejerce contra las mujeres, se definen los tipos de violencia, los espacios donde ésta ocurre, y sus manifestaciones más comunes, todas las cuales se relacionan con conceptualizaciones del derecho, de la sociología, la antropología, la medicina, la economía y otras disciplinas desde las cuales se ha contribuido al conocimiento del fenómeno de la violencia que se ejerce contra las mujeres. A continuación se citan los artículos 1 y 2 de la Convención de Belém do Pará:

Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

En esta claridad con que se enumera, de manera no restrictiva, cuáles son los derechos de las mujeres, se señalan, entre otros: el derecho a que se respete su vida; el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; el derecho a la libertad y a la seguridad personales; el derecho a no ser sometida a torturas; el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que

la ampare contra actos que violen sus derechos; el derecho a libertad de asociación; el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones. Así como a vivir libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (Artículos 4 y 5).

Para salvaguardar y garantizar los derechos humanos de las mujeres, el estado mexicano, con su firma y ratificación se obligó a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, para lo cual se obligó a:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

(Artículo 7)

El Estado mexicano, al firmar y ratificar los tratados internacionales de derechos humanos, se obligó ante la comunidad internacional a respetarlos, garantizarlos y tomar todas las medidas necesarias, ya sea de carácter legislativo, administrativo y presupuestario para llevarlas a cabo; así como a modificar los factores estructurales y culturales que en la práctica tengan como consecuencia la transgresión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Sin embargo, la evolución que la concepción de los derechos humanos de las mujeres ha tenido en México, tanto en su desarrollo teórico como institucional, dista por mucho de los contenidos conceptuales propuestos por los tratados internacionales de los derechos humanos de las mujeres.

Es decir, el proceso de incorporación de los derechos humanos de las mujeres al funcionamiento del sistema jurídico e institucional mexicano, tiene su propia evolución, y ha atendido tanto a los factores externos, principalmente la presión ejercida por las agencias internacionales para el desarrollo, como a los internos, como el movimiento de mujeres al interior del país. En la trayectoria de las políticas públicas en materia de violencia se han modificado las concepciones del problema de violencia en sí, del sujeto-mujer y de las vías adecuadas para atender. Pero, aún cuando la evolución en el tema de la no violencia es importante, no es hasta la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, cuando se incorporan en un solo cuerpo normativo una parte de los principios y obligaciones contenidos en los documentos fundacionales de los derechos humanos de las mujeres.

1.3. Las políticas públicas contra la violencia en México en periodos presidenciales y la influencia del movimiento feminista mexicano

El género, como una categoría ordenadora de las estructuras sociales y explicativa de un tipo de desigualdad específica, referida tanto a una práctica y política discursiva, surge en la década de los sesenta en Estados Unidos, Europa y el resto del mundo casi simultáneamente (Barquet, 2002). En México, el feminismo surge públicamente hasta la década de los setenta (Lamas, 2006).

De acuerdo con Myriam Lang (2003), durante la década de los setenta, la sociedad mexicana experimentó una mayor integración de las mujeres a la actividad laboral remunerada, con lo cual fue ganando visibilidad en el espacio público. Esto se debió a sus crecientes niveles educativos, su protagonismo en los movimientos sociales urbanos y en los procesos migratorios. En este contexto surge la “segunda ola” del feminismo en México (Lamas, 2006), integrado por mujeres de clase media, con educación universitaria, identificadas con las posturas de izquierda e interesadas por la discusión feminista que se desarrollaba en Europa y Estados Unidos, pero a partir de su propia experiencia, reivindicaron tres demandas principales: “la maternidad voluntaria (que implica el derecho a la educación sexual, el uso de anticonceptivos y el acceso legal al aborto voluntario, que hasta hoy es delito); el alto a la violencia sexual y el derecho a la libre opción sexual.” (Lamas, 2006:904).

Sin embargo, señala Lamas (2006) que la lógica organizativa de los grupos feministas no permitió traducir sus propuestas al lenguaje político, con lo cual se generaron problemas para impulsar estas demandas. A la par, problemas internos por la visibilidad de ciertas integrantes, así como la invisibilidad de la actividad feminista, las aisló de la política nacional. Sin embargo, posteriormente se dio una transformación de los pequeños grupos feministas en un conglomerado de organizaciones no gubernamentales, asociadas para conformar redes y consorcios, con el objetivo de acumular más financiamiento y un mayor peso político (Tarrés, 1996).

Para abordar el desarrollo de las políticas públicas contra la violencia en México, se organizó por sexenios: Carlos Salinas de Gortari (1988-1992), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2011).

1.3.1 El sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1992

El pequeño margen de diferencia con que Carlos Salinas de Gortari llega a las elecciones evidenció la crisis del partido gobernante, lo cual obligó a su gobierno a ampliar sus bases de legitimación hacia nuevos actores de la sociedad civil, entre los que se encontraban diversas corrientes del feminismo. En este sexenio se realizaron los primeros cambios en las políticas dirigidas a mujeres, sobre todo en materia de violencia de género, incluso de manera tan enérgica, que los grupos feministas quedaron en una postura de mera reactividad, pues los discursos gubernamentales en materia de delitos sexuales no fueron muy distintos a los de militantes feministas. De manera paralela, tanto feministas académicas como del movimiento de mujeres, iniciaron un proceso por describir, clasificar y conceptualizar la violencia de género. En este contexto, y con el apoyo financiero de agencias internacionales, se profesionalizaron y concentraron las organizaciones feministas (Lang, 2003).

En materia de delitos sexuales las primeras reformas se realizaron entre 1988 y 1991, mismas que consistieron en el aumento de las penas para el delito de violación. En 1989, diversas diputadas lograron “imponer” el Foro de Consulta Popular sobre Delitos Sexuales, considerada como la primera vez que la sociedad civil fue exhortada a participar en un proceso legislativo, resultando en la aprobación de una reforma en materia de justicia. En este mismo año, se inauguró la primera Agencia Especializada del Ministerio Público en Delitos Sexuales (AEDS) en la capital, a lo que le siguió el Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVI) en 1990, y el Centro de terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA), en 1991. De manera paralela, los grupos feministas negociaron que los centros de atención a las mujeres violadas o golpeadas fueran colocados dentro de la estructura de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (Lang, 2003).

Por otra parte, la perspectiva de la victimología también fue adoptada en esta época, principalmente dentro de la idea de “acercar” la Procuraduría a la sociedad y al ciudadano.

Con esta transformación, se buscó cambiar el enfoque, hasta entonces, exclusivamente centrado en el “delincuente”, para subrayar los intereses de la víctima y en la reparación del daño. Sin embargo, desde esta perspectiva a las mujeres se les construyó exclusivamente como “víctimas”, dejando de lado la perspectiva de género (Lang, 2003) en la construcción del sujeto femenino cuyos derechos humanos son transgredidos.

1.3.2 El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000

Para mediados de los noventa la clase política de México había incorporado los conceptos feministas en las políticas contra la violencia de género enmarcados en un discurso sobre la democratización –intensificado por el levantamiento zapatista de Chiapas. De acuerdo con Lang (2003) todos los partidos empezaron a hablar de programas dirigidos a la mujer, aunque el primero en contratar feministas fue el Distrito Federal, quienes empezaron a influir en los discursos oficiales, así como a apoyarse en los instrumentos de política internacional ratificados por México hasta esa fecha. También en el gobierno federal surge el “Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad” de 1995, primer programa que incorpora la erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres entre sus principales objetivos. En el tema de violencia de género, en la escala de la política nacional, se modifica el enfoque criminológico y la nueva administración del gobierno del Distrito Federal dirigida por el PRD a partir de 1997, plantea la violencia de género como un problema de la sociedad en su conjunto y ya no se habla de las mujeres como *víctimas*, sino que “se les llama de manera neutra *mujeres que viven situaciones de violencia o promotoras autorresponsables de sus derechos*” (Lang, 2003:83).

Sin embargo, observa la propia Lang (2003) que estos nuevos recursos oficiales fueron determinados por el paradigma neoliberal, puesto que las mujeres como sujeto –concepción feminista– ahora equiparadas a los hombres, tenían el derecho a vender su fuerza laboral en el mercado. En esta etapa se empiezan a incorporar los discursos instrumentalistas acerca del papel de la mujer en la economía del país, lo que se da en el contexto de crisis del capitalismo, que se manifiestan, entre otras cosas, mediante la intensificación de la demanda de mano de obra barata por parte de la industria. Casi al final del sexenio de Zedillo, se crea el Programa Nacional contra la Violencia Familiar, cuyo objetivo es sensibilizar a funcionarias y

funcionarios públicos, así como a la sociedad en temas de violencia contra las mujeres, estableciendo que es un problema que afecta a las mujeres, pero que también tiene efectos negativos dentro de la familia, así como en el ámbito laboral (CEAMEG).

1.3.3 El sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006

En su toma de posesión como presidente en el 2000, Vicente Fox asumió el compromiso de que su próxima gestión gubernamental adoptaría la perspectiva de género (Lamas, 2006). Con el inicio de este sexenio se intensifica el *Gender Mainstreaming* en el ámbito nacional, con algunos esfuerzos interesantes en el ámbito subnacional. Otro elemento significativo de este periodo es la participación del Congreso de la Unión de manera independiente en la creación de leyes (Torres, 2008). En el ámbito internacional también se incrementa la participación de funcionarias y funcionarios en las conferencias internacionales, así como en las comisiones especiales y reuniones de trabajo del poder legislativo y el poder judicial, en los que se abren espacios a la sociedad civil para la discusión de los derechos humanos de las mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas. En cuanto a la política económica, se incorpora un énfasis al desarrollo humano así como la perspectiva de género.

Como señalan Molyneux y Razavi (2003), en muchas regiones los momentos de transición de un régimen autoritario han brindado a los movimientos de mujeres la oportunidad de ejercer presión para introducir una reforma política y legal a nivel nacional. Lo que se considera que acontece en México con la transición del gobierno priísta hacia un gobierno panista, inaugurado con la publicación, el 12 de enero de 2001, de la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, con lo cual se formaliza normativamente el proceso de institucionalización de la perspectiva de género. Para mayo de 2001, se inicia el proceso interno de consulta para la ratificación del protocolo facultativo de la CEDAW, proyecto ampliamente impulsado desde el gobierno federal. Antes de concluir el año, para el 14 de diciembre de 2001, el Senado de la República ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW. Entre los argumentos de su dictamen, plantea la importancia de reconocer los derechos de la mujer y la necesidad de conjuntar los esfuerzos con más instancias e instrumentos en el ámbito nacional e internacional para velar por esos derechos (Moscoso, 2004).

Para septiembre de 2002, se publica el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2000-2006, del Instituto Nacional de las Mujeres.

Durante el sexenio de Vicente Fox Quesada se intensificaron los debates en torno al feminicidio sexual sistémico que ocurría en Ciudad Juárez, y que aunque se venía documentando desde 1994 (Monárrez, 2009), la intervención de la federación se formaliza hasta este sexenio. Esta parte será abordada más adelante.

1.3.4 El sexenio de Felipe Calderón 2006-2011

En términos generales, durante el sexenio de Felipe Calderón se ha dado continuidad al programa de política pública en materia de derechos humanos desarrollado durante el sexenio anterior, por los actores políticos y sociales que participaron desde el gobierno y desde la sociedad civil con el gobierno, en materia de igualdad de género, no discriminación por motivo de género y violencia de género contra las mujeres. Particularmente, resalta la entrada en vigor en 2007, de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, cuyo desarrollo se realiza en el siguiente apartado.

Durante este periodo se aprobó una reforma constitucional de largo alcance en materia de derechos humanos, que otorga el rango constitucional a los tratados de derechos humanos ratificados por México, dentro de los cuales se encuentran la CEDAW y la Convención de “Belém do Pará”, además de dar rango constitucional al principio pro-persona, lo que significa que toda la legislación secundaria y los actos de gobierno deberán ser interpretados desde una perspectiva de los derechos humanos, siempre buscando la interpretación que más beneficie a la persona.

Lo anterior, significa una reinterpretación de los conceptos, métodos y procesos de gobierno a partir de una perspectiva de los derechos humanos que incorpore los principios de igualdad y no discriminación como centro rector de la política de Estado.

1.4. El feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez y la agenda pública (1993-2005)

El feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez (1993-2005).

Entre los años de 1993 a 2005, hubo reportes de 4 456 mujeres y niñas desaparecidas, de las cuales se encuentran debidamente acreditados al menos 379 homicidios (Sentencia caso “Campo Algodonero” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009). Los estudios indican que un centenar de ellas fueron mutiladas, violadas y calcinadas (Monárrez, 2009:9). Hipótesis explicativas de los motivos han sido relacionadas con narcotráfico, tráfico de órganos, trata de mujeres para fines de explotación sexual, realización de videos de violencia (Informe CEDAW, 2005) asesinos seriales (Monárrez, 2009) o sacrificios humanos (Vidal, 2008).

Es de resaltar que todas las víctimas compartían al menos un atributo: el sexo; además de observarse que la mayoría tenía entre 15 y 25 años de edad y vivía en situación de pobreza; muchas eran trabajadoras de maquila, aunque también había estudiantes y empleadas de comercios, y un número considerable era migrante (Sentencia caso “Campo Algodonero” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Desde inicios de los noventa, estos hechos fueron denunciados por al menos 16 organismos de mujeres de Ciudad Juárez (Monárrez, 2009); sin embargo, no fueron consideradas interlocutoras legítimas. Por su parte, agentes del Estado, élites empresariales y medios de comunicación, por acción u omisión, contribuyeron a la invisibilización, naturalización, insensibilización y encubrimiento de la violencia, la que permaneció ignorada hasta que el daño infligido adquirió proporciones desmesuradas y difíciles de esconder (Sentencia caso “Campo Algodonero” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009; Monárrez, 2009; Peyrú, 2003).

El movimiento social de mujeres que abanderó el feminicidio se consolidó en 1996, cuando diversas organizaciones locales de mujeres, incluyendo a los familiares de las víctimas, se agrupan en un organismo coordinador (Monárrez, 2009), aunque la agenda no fue divergente de las organizaciones no agrupadas. *Las muertas de Juárez*, como se conoció el

feminicidio en la opinión pública, adquirió tal relevancia que se pronunciaron al respecto la Organización de las Naciones Unidas (1999, 2002, 2003 y 2005), la Comisión Interamericana (2003) y el Parlamento Europeo (2007) (Sentencia caso “Campo Algodonero” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

La respuesta gubernamental al feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez

La “Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez” (Comisión para Juárez) surge como una iniciativa de la presidencia de la república para coordinar a los actores y agencias en torno al feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua; arrancando formalmente sus actividades el 22 de julio de 2003 (Morfín, 2005). Al respecto, Alma Gómez¹⁵ comenta que dicha comisión fue creada por recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, conjuntando los esfuerzos de varias secretarías y dependencias, de cuyo trabajo surgieron los “40 compromisos por Ciudad Juárez”. Posteriormente, se nombró a la Comisionada María Guadalupe Morfín, quien fue enviada de la ciudad de México para coordinar estas acciones. Sin embargo, la creación de esta dependencia se dio en medio de controversias acerca de la pertinencia de la intervención de la Secretaría de Gobernación en la investigación sobre el feminicidio en Ciudad Juárez, cuando algunas otras voces solicitaban el ejercicio de la facultad de atracción por parte de la Procuraduría General de la República (Cimac Noticias, 2003a, 2003b; La Jornada, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2002b).

Por acuerdo del 17 de octubre de 2003, fue creada una instancia de trabajo legislativo, denominada *Comisión Especial para Dar Seguimiento al Avance de las Investigaciones en Torno al Caso de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez*, Chihuahua, la cual tuvo a su cargo solventar las preocupaciones nacionales e internacionales en torno a un problema de violencia sistemática en contra de las mujeres (Saldaña, 2005).

¹⁵ Activista de derechos humanos de las mujeres, del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres en Chihuahua, en entrevista del 1 de febrero de 2012.

Por otra parte, la *Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez*, Chihuahua, fue creada por el gobierno federal el 30 de enero de 2004, derivado de la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En este *inter*, se creó un organismo que fue el antecedente de la comisión de Guadalupe Morfín, que establece las 40 acciones por Ciudad Juárez, conjuntando los esfuerzos de varias secretarías y dependencias.

Por recomendaciones de expertos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, las actividades de la Fiscalía se centraron en cuatro programas: “Programa de Atención a Víctimas”, “Programa de Atención a Denuncias de Mujeres Desaparecidas”, “Programas de Atención a Delitos Relacionados con Homicidios” y “Programa de Sistematización de la Información sobre Homicidios de Mujeres y Delitos Relacionados”. Aunque esta fiscalía también se hizo presente en la escena del crimen con la finalidad de “protegerla”, como fue recomendado por asesores representantes de la Organización de las Naciones Unidas (López, 2005).

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Con la entrada en vigor de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, el día 2 de febrero de 2007, se generó un nuevo esquema institucional de atención a la violencia de género, en el cual se buscaron incluir las experiencias del movimiento feminista, las recomendaciones y conceptualizaciones de los tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres, así como el propio proceso de institucionalización a partir de la experiencia del feminicidio en Ciudad Juárez.

Sobre la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, señala Marcela Lagarde (2011), es producto de procesos de innovación social emanados de la crítica política al orden patriarcal y la creación de alternativas paradigmáticas. En las últimas décadas del siglo anterior, prevalecían leyes para enfrentar la violencia familiar, pero sin perspectiva de género y sin particularizar en la violencia contra las mujeres. Sin embargo, es hasta esta legislación, como ley marco, que se establece una política integral de Estado para prevenir,

atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Siguiendo a Lagarde (2011), la legislación establece los siguientes mecanismos:

- Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
- Diagnóstico e información sobre Tipos y Modalidades de la Violencia contra las Mujeres
- Banco Nacional de Datos de Delitos Violentos contra las Mujeres
- Transversalidad de la perspectiva de género en la ejecución de la política de Estado
- Profesionalización y especialización de quienes deben garantizar el derecho
- Líneas de los programas preventivos, de atención y erradicación de la violencia
- Medidas de emergencia: Alerta de Violencia de Género

Concretamente, en la formulación de la LGAMVLV, se transfirieron principios, conceptos y mecanismos de los tratados internacionales de los derechos humanos de las mujeres. La propia legislación¹⁶ constituye una medida de acción afirmativa, en el sentido que tiene por propósito establecer las bases para alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres, para lo cual busca compensar a las mujeres por discriminaciones históricas, producto no de un comportamiento individual, sino por un comportamiento colectivo y sistemático contra ellas.

Desde su título, conceptualizaciones y proyecto de ley marco, esta legislación es innovadora al incorporar una perspectiva feminista, sustentada en el derecho y la práctica internacional de los derechos humanos, respecto del sujeto-femenino, los tipos de violencia y las modalidades de violencia. Aunque estos avances no tienen precedente en el desarrollo del sistema jurídico mexicano, sobre todo en lo que respecta a la proyección de los derechos humanos de las mujeres, concretamente el de no violencia; persiste un problema en la conceptualización del sujeto-mujer.

En el lenguaje de la legislación las mujeres son conceptualizadas como víctimas. Desde su primer definición se establece: “Víctima: la mujer de cualquier edad a quien se le inflige cualquier tipo de violencia”. Sobre este punto, se coincide con Virginia Vargas (2007) cuando

¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.

señala que desde un lenguaje de los derechos humanos, se tiene que posicionar a las mujeres como sujeto que ve violentados sus derechos y no como víctimas. Incluso, el lenguaje de la Convención de “Belém do Pará” es más adecuado para referirse a los sujetos de la violencia de género como “mujeres objeto de la violencia”, o “mujeres que viven situaciones de violencia”, con lo cual se establece una diferencia entre el sujeto mujer, como tal, y las condiciones estructurales de la violencia.

De esta otra manera, tiene más claridad que el objeto de esta legislación no es sancionar a las personas individuales que realizan actos violentos, sino obligarse el Estado mexicano –la federación, sus dependencias, servidores públicos y demás personas que se encuentren encargadas de implementar la ley– a prevenir la violencia de género, mediante una transformación cultural de los patrones, creencias y costumbres sobre los cuales se sustenta la subordinación funcional de las mujeres a la sociedad en general; pero en lo inmediato garantizar que los derechos humanos de las mujeres no se continúen violentando, mediante medidas de emergencia, como los centros de atención y/o refugios, órdenes de protección o la misma Alerta de Violencia de Género.

1.5. La Alerta de Violencia de Género

La Alerta de Violencia de Género es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la comunidad (LGAMVLV, Artículo 22). La violencia feminicida se define como una “forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres” (LGAMVLV, Artículo 21). Este mecanismo puede ser accionado por los organismos de la sociedad civil, mediante la solicitud de declaración de la Alerta de Violencia de Género ante el Sistema Nacional (LGAMVLV, artículo 24, fracción III).

El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, es un consejo de participación intergubernamental (nacional y subnacional). El

mismo se encuentra conformado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, así como los treintaidós mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas (LGAMVLV, artículo 36).

Aunque conforme a la Ley en materia de violencia, la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género le corresponde a la Secretaría de Gobernación, se creó un órgano administrativo desconcentrado de dicha secretaría, denominado Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a la cual se le transfirieron las facultades para presidir el Sistema Nacional y coordinar las acciones en materia de violencia de género (Decreto Conavim, 2009). Por su parte, el Instituto Nacional de la Mujer tiene facultades de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional, así como para actuar activamente en coordinación con las demás autoridades para transversalizar la perspectiva de género (LGAMVLV).

Para tener una mejor idea de la Alerta de Violencia de Género, se presentan de manera esquemática sus objetivos, metas, acciones y las de las autoridades competentes para lograr los objetivos de la política pública:

CUADRO 1.2 *Descripción de la Alerta de Violencia de Género*

Objetivo	Declarar la Alerta de Violencia de Género en un territorio determinado cuando los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social
Metas	Garantizar la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres Garantizar el cese de la violencia en contra de las mujeres
Acciones	Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento a la solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género Implementar acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres Asignar recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de Alerta de Violencia de Género Hacer del conocimiento público el motivo de la Alerta de Violencia de Género y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar Resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es decir, conforme al derecho a la justicia, la rehabilitación y la satisfacción
Autoridades	Órgano colegiado de decisión: Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres Preside el Sistema Nacional y declara la Alerta: Secretaría de Gobernación, representada por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres Secretaría Técnica del Sistema Nacional: Instituto Nacional de las Mujeres Autoridades locales: Gobierno del Estado y Presidencia Municipal

Fuente: Elaboración propia con base en la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, 2007, y el Reglamento de dicha legislación, 2008.

1.5.1 Seguimiento de la implementación por parte de los actores gubernamentales

Se encontraron seis documentos oficiales en los que se da seguimiento a las políticas públicas en materia de violencia de género directamente vinculadas con la Declaración de la Alerta de Violencia de Género, o relacionados con el proceso de transversalización de la perspectiva de género mediante legislación. Este último se ha identificado como un proceso que guarda relación estrecha con la política pública analizada, toda vez que el gobierno mexicano ha indicado que la falta de armonización legislativa en materia de derechos humanos de las mujeres es un impedimento para aplicar la Alerta de Violencia de Género.

Aunque no se coincide con esta interpretación, se considera pertinente describir los documentos relativos para comprender cuál ha sido la estrategia general del gobierno federal para la efectiva aplicación de la Alerta de Violencia de Género, como mecanismo de política pública cuyo objeto es garantizar la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de las mujeres que se encuentran en contextos de violencia feminicida.

La naturaleza de los documentos analizados es muy diversa, así como las dependencias encargadas de su elaboración, por lo cual para efectos de presentar la información de una manera clara, se optó por un orden cronológico, de tal manera que se pueda identificar tanto la manera en que se ha conceptualizado la política pública, las acciones emprendidas y, en su caso, la evolución de la política pública.

Seguimiento al Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género, así como al Instituto Nacional de las Mujeres para dar cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, realizado por el Centro de Estudios para el Adelanto de la Mujer de la Cámara de Diputados

En cuanto al Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género, la Secretaría de Gobernación realizó actividades tendientes a la elaboración del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Asimismo, para la elaboración del Diagnóstico se contrató a expertos y se realizó una investigación de gabinete para identificar cómo realizar un diagnóstico; entre estas acciones figuran entrevistas con expertos e instituciones de educación superior que cuentan con programas en materia de género o centros de estudio de género. También se elaboró un documento sobre el procedimiento para emitir la Alerta de Violencia de Género siguiendo la legislación (CEAMEG, 2008).

Para el cumplimiento de la Ley general en materia de violencia, le fueron asignados los siguientes montos a la Secretaría de Gobernación: para el Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género, un monto anual de 15 millones de pesos y para la conducción de la política interior y las relaciones con el Congreso, 20 millones de pesos. Para el primer trimestre de 2008 no se había reportado gasto alguno. La Secretaría de Gobernación señaló

que no realizó actividades puesto que no se había emitido el Reglamento de la Ley General de Violencia; sin embargo, como hace notar el CEAMEG, la justificación no guarda relación con las actividades que se tenían que llevar a cabo (CEAMEG, 2008).

En cuanto a las actividades realizadas por el Instituto Nacional de las Mujeres, el CEAMEG señala que en general el tema de la violencia de género en el discurso de la política pública se diluye, y no se menciona de manera directa, sino que se introduce como parte de la búsqueda de igualdad de oportunidades. De los 282.3 millones de pesos asignados al Instituto Nacional de las Mujeres para la coordinación con las entidades federativas, se reporta que aún no se entregan los fondos a las treinta y dos entidades como se tenía programado (CEAMEG, 2008).

Acciones dentro del Programa Sectorial de Gobernación y el Programa Nacional de Derechos Humanos, cuyo seguimiento corresponde a la Secretaría de Gobernación

El Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012¹⁷, dentro de las estrategias de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, señala como Línea de Acción para la Secretaría de Gobernación “Operar el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres” (PSG, 2008:15).

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012,¹⁸ en el apartado de Violencia contra las Mujeres señala que corresponde a la Secretaría de Gobernación y a la Administración Pública Federal “consolidar la Política Integral Nacional de la Violencia contra las Mujeres en el marco de las actividades del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, así como evaluarlas y proponer acciones de mejora” (PNDH, 2008:18).

Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2010, realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

¹⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de julio de 2008.

¹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de agosto de 2008.

El Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2010, en el cual participó el Instituto Nacional de la Mujer con el Programa “Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género”, cuyos aspectos susceptibles de mejora fueron catalogados en el nivel de prioridad media con relación a la afectación en el cumplimiento del propósito del programa (Coneval, 2010a).

El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género tiene como fin la Institucionalización de la Perspectiva de Género en las acciones de gobierno en los estados y municipios de las treinta y dos entidades federativas con objetivos orientados a la generación de información y conocimiento sobre las diferencias regionales, la participación ciudadana, y el establecimiento de mecanismos de coordinación institucional a nivel estatal (Coneval, 2010).

En las recomendaciones respecto de las leyes para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en las treinta y dos entidades federativas, se señaló que todas las entidades cuentan con legislación, que treinta y una entidades tienen sistema contra la violencia, veintiséis tienen reglamento de la ley y diecinueve cuentan con Normatividad para el Funcionamiento de los Sistemas Estatales contra la violencia (Coneval, 2010b).

Monitoreo de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos

De acuerdo con lo establecido en la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, el seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional en materia de igualdad corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Para ello, la CNDH creó el Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Hombres y Mujeres, dentro del cual se encuentra la tarea específica de monitorear la armonización de las legislaciones de los estados con los principios de no discriminación y de igualdad de género, así como con la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* y la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (CNDH, 2011; *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*).

Se trata de un registro de entidades federativas, en el que se señala si se ha emitido la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* para el estado, fecha de publicación, última reforma, así como si dicha legislación cuenta con reglamento. En total se tienen registradas treinta y dos leyes y veintitrés reglamentos (CNDH, 2011).

Respuesta del gobierno mexicano al Comité de Derechos Humanos, en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas

Se señala que los problemas de aplicación de las leyes en materia de violencia se presentan por la falta de especificación de la competencia de las autoridades locales, mismo que quedará resuelto cuando se emitan todos los reglamentos de las legislaciones estatales en materia de violencia. Se señala que a la fecha del informe sólo había diez legislaciones estatales. Para contribuir a ello, las presidentas de las Comisiones de Equidad de Género de la Cámara de Diputados y Senadores, en coordinación con la Presidencia y Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Violencia, exhortaron a los Congresos y titulares del Poder Ejecutivo locales para que impulsen el proceso de armonización legislativa, así como la publicación de sus reglamentos (México HRC, 2010).

En lo referente a la Alerta de Violencia de Género, señala que se conformó una Comisión dictaminadora el 24 de abril de 2008, integrada por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de las Mujeres para resolver sobre las solicitudes de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género. Posteriormente, el 24 de abril de 2009, se conformó un grupo interinstitucional y multidisciplinario integrado por la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Procuraduría General de la República, con la labor de investigar sobre la procedencia de la Alerta de Violencia de Género (México HRC, 2010).

Por otra parte, señala el ejecutivo federal que se encuentra explorando propuestas para conformar un fideicomiso con los recursos asignados a las instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal, lo cual permitirá emitir las declaratorias de Alerta de Violencia de Género (México HRC, 2010).

Quinto Informe de Labores 2011, Secretaría de Gobernación

De acuerdo a lo establecido en el Quinto Informe de Labores 2011, de la Secretaría de Gobernación (Segob), la estrategia “5.1. Fomentar la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres” (Segob, 2011:151), corresponde a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Su objetivo es formular las bases para la coordinación entre las autoridades federales, locales y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (Segob, 2011). Las acciones y resultados respecto al tema de interés son:

La Conavim presidió la VI y VII sesiones ordinarias de la Comisión de Erradicación, celebradas el 16 de noviembre de 2010 y 20 de junio de 2011. Como uno de los acuerdos tomados en la sexta sesión ordinaria, la Conavim, en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) llevaron a cabo el taller para el uso de la información estadística sobre violencia contra las mujeres, en el mes de julio de 2011. También se solicitó la integración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como invitado del Sistema Nacional y se aprobó la participación permanente del Inegi (Segob, 2011:153).

Como se puede apreciar, las actividades realizadas para implementar la Alerta de Violencia de Género no corresponden con el objetivo de la misma. Los recursos públicos asignados anualmente a la Secretaría de Gobernación para aplicar la Alerta de Violencia de Género, no habían sido ejercidos (hasta 2008).

1.5.2 La Alerta de Violencia de Género en las legislaciones locales

Casi todos los estados de la república han emitido legislaciones en materia de violencia, de las cuales quince estados no reconocen expresamente la Alerta de Violencia de Género, aunque diez de ellos establecen sus propios sistemas de alerta locales. Asimismo, ocho estados tampoco aceptan expresamente la coordinación del Sistema Nacional. En la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México no se reconoce expresamente la Alerta de Violencia de Género, aunque sí se participa en el Sistema Nacional. Por su parte, la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado de Chihuahua* se reconocen expresamente tanto la Alerta de Violencia de Género, como la coordinación del Sistema Nacional (anexo 1).

Los avances en materia de diseño institucional en materia de violencia contra las mujeres abarca todo el país. Asimismo, existen diferentes modelos de legislación adoptadas por los estados, aunque no cambian sustancialmente. Sin embargo, es de resaltar que la mayor parte de los estados cuentan con la definición de violencia feminicida, lo cual se considera un avance importante para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género. Por otra parte, la aceptación expresa tanto del Sistema Nacional como de la Alerta de Violencia de Género, por parte de las diversas entidades de la república, es un paso importante para la coordinación de las actividades en materia de violencia feminicida, particularmente por lo que corresponde a la citada Alerta.

Sin embargo, aunque la armonización legislativa es importante para las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno (ejecutivo y estatal), no es una vía directa para prever el funcionamiento de la Alerta de Violencia de Género. Más bien, esta vía corresponde a la interpretación que realizan los diferentes actores de la política pública acerca de la propia alerta de violencia de género.

1.5.3. Las reglas para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género

Para el inicio de una investigación por concepto de violencia feminicida, la normatividad federal pide a las organizaciones de la sociedad civil que afirmen la existencia de violencia sistemática contra las mujeres (Artículo 34, fracción I, del Reglamento), y afirmen que dicha violencia se traduce en delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad jurídica de las mujeres y existe un contexto de impunidad o permisibilidad social (Artículo 34, fracción II, del Reglamento). Desde la perspectiva jurídica, se puede interpretar como una prueba de tipo presuncional, en el sentido de que las organizaciones de la sociedad civil que realizan la solicitud de Alerta de Violencia de Género sólo tienen que afirmar que suceden tales hechos, y en todo caso, presentar indicios, es decir, cuáles hechos objetivos las hacen suponer que se presenta un patrón de violencia feminicida.

La cuestión de objetividad y valoración de esa objetividad, es relevante en muchos aspectos, pero en el tema que nos interesa se relaciona con dos cuestiones: 1) las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para investigar y documentar la violencia de género

en contra de las mujeres, se vincula a sus experiencias y procesos de constitución como sujetos sociales; y, 2) las capacidades de los integrantes del Sistema Nacional para procesar la información que se les presenta e interpretarla a la luz de los derechos humanos de las mujeres, se relaciona con tanto con su experiencia y capacitación, como con el mandato legal que deben cumplir.

Lo anterior, se presenta como particularmente problemático cuando la misma figura jurídica de la Alerta de Violencia de Género se puede caracterizar como un *híbrido* entre política pública y procedimiento administrativo, lo que se denomina procedimiento cuasi jurisdiccional; a la vez, que los principios de interpretación de las reglas procedimentales y sustantivas son de derechos humanos. Es decir, el reto que se presenta a los integrantes del Sistema Nacional es la aplicación de los principios de derechos humanos para la interpretación de los conceptos y del procedimiento de la Alerta de Violencia de Género.

El objetivo de esta política pública, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es:

Ubicar las zonas del territorio nacional con mayor índice de violencia hacia las mujeres, lo que permitirá detectar en qué órdenes de gobierno no se cumple la Ley, además la zona en la que más se violentan los derechos de la mujer; y de esa manera sancionar a quienes la transgreden.

Y sobre todo implementar acciones que desalienten la violencia, y que permitan suspender la declaratoria de alerta de género, que es vista como una circunstancia temporal, con la intervención de un consejo de integración nacional que asuma la responsabilidad de la violencia de género en una zona determinada (*Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2007).

En esta declaración de intenciones, subyace la idea de que la violencia de género no es uniforme en todo el país, ni se encuentra distribuida de manera geográfica. Por ello, la Alerta de Violencia de Género tiene dos intenciones: detectar qué órdenes de gobierno no cumplen la Ley, y cuál es la zona en la que más se violenta los derechos de la mujer. Lo que puede interpretarse como una medida dirigida a atender un problema de inactividad del gobierno local, o en otras palabras como una sanción por no implementar las medidas establecidas en la legislación de violencia.

Estas intenciones, o las intenciones de la legislatura, como se denomina en el lenguaje jurídico, fueron transferidas en forma de reglas formales en el Capítulo V, de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Posteriormente, fue emitido el Reglamento de la ley por el Presidente de la República, en el cual se establecieron formalidades para la presentación de las solicitudes de Alerta de Violencia de Género.

1.5.4 Experiencias en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género

A la fecha, en todos los procesos decisorios acerca de la declaración de la Alerta de Violencia de Género se ha rechazado la intervención del Sistema Nacional en las entidades de la república para las cuales se ha solicitado el inicio de una investigación. Es decir, no ha sido declarada la Alerta de Violencia de Género. Sin embargo, la decisión de inacción es el resultado de procesos más complejos y de interacciones entre los diferentes actores de la política pública, en los cuales subyacen sus interpretaciones acerca de los derechos humanos de las mujeres, así como de los mecanismos jurídicos que consideran más adecuados para implementar las políticas públicas de género en los contextos locales.

En general, los espacios de coincidencia entre la multiplicidad de actores que intervienen en la aplicación de esta política pública son reducidos –aunque importantes–, a lo cual no abona las diferentes interpretaciones que realizan de las *reglas* establecidas en los instrumentos legales para la consecución de los objetivos de la Alerta de Violencia de Género. También se encontró que, muchas de las veces, los actores supeditan las reglas a sus *intereses*, expresos o implícitos, sobre lo cual se abundará en los capítulos de resultados de la investigación.

Respecto del número de solicitudes de investigación por Alerta de Violencia de Género que se han presentado ante el Sistema Nacional,¹⁹ tampoco hay acuerdo. El Instituto Nacional de las Mujeres, que funge como Secretaría Técnica del Sistema Nacional, señala que oficialmente sólo se han presentado tres: para el estado de Guanajuato, por motivo de agravio comparado; y para el Estado de México y Nuevo León, por violencia feminicida. Por su parte, diversas

¹⁹ La información se basa en las entrevistas realizadas, y los datos que se presenta se limitan hasta la fecha en que se concluyó la etapa de investigación.

activistas de las organizaciones de la sociedad civil señalan que en total han solicitado ocho solicitudes de investigación, para: Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León,²⁰ Oaxaca, Sinaloa y Sonora.

Los criterios para definir el número total de casos varían dependiendo de la posición del actor de la política pública que lo nombra. Por ejemplo, para la Secretaría Técnica del Sistema Nacional el número de casos se construye a partir de dos aspectos: *a)* criterios técnicos y *b)* votación del Sistema Nacional. Es decir, para considerar que oficialmente se ha solicitado una Alerta de Violencia de Género, no sólo considera necesario que se hubiese realizado una solicitud formal, sino que ésta cumpliera los requisitos de procedibilidad y que se hubiese sometido a la votación del Sistema Nacional. De acuerdo con estos criterios, oficialmente sólo se han realizado tres solicitudes de investigación.

Por su parte, para las organizaciones de la sociedad civil,²¹ construyen el número de casos de Alertas de Violencia de Género con al menos tres aspectos: *a)* cabildeo, *b)* comunicados de prensa o *c)* solicitud formal de investigación. Es decir, para algunas de las organizaciones de mujeres, las reuniones con las autoridades locales para negociar la posible solicitud de investigación por violencia feminicida, así como con la prensa, puede ser considerada como un caso, aún cuando no se hubiese presentado formalmente la solicitud ante el Sistema Nacional. También se presentan los casos en que sí se presentó la solicitud, aunque el Instituto Nacional de las Mujeres, la consideró improcedente. En seguida se muestra los casos, siguiendo la clasificación de cabildeo, comunicado de prensa, solicitud formal, criterios técnicos y votación en el Sistema Nacional, señalada en los párrafos anteriores.

²⁰ La solicitud de investigación por concepto de violencia feminicida para el estado de Nuevo León, fue presentada cuando se realizaba el trabajo de campo.

²¹ Esta clasificación es sólo de manera ilustrativa, puesto que no se pueden establecer criterios homogéneos, debido a la variedad y complejidad de cada uno de los casos.

CUADRO 1.3 *Experiencias en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género*

Caso	Concepto	Prácticas de la sociedad civil	Argumento de no-activación
Chihuahua	Violencia feminicida	<i>Cabildeo/comunicado de prensa</i> Se presentó solicitud de investigación ante la Comisión Permanente del Congreso local	<i>Criterios técnicos</i> No se presentó formalmente una solicitud de investigación ante el Sistema Nacional
Estado de México	Violencia feminicida	<i>Cabildeo /comunicado de presa/ solicitud formal</i> Se presentó solicitud de investigación ante el Sistema Nacional	<i>Criterios técnicos/votación</i> Se votó en el Sistema Nacional, aunque se rechazó la investigación
Guanajuato	Agravio comparado	<i>Cabildeo /comunicado de presa/ solicitud formal</i> Se presentó solicitud de investigación ante el Sistema Nacional	<i>Criterios técnicos/votación</i> Se votó en el Sistema Nacional, aunque se rechazó la investigación
Jalisco	Violencia feminicida	<i>Cabildeo/comunicado de prensa</i> Se declaró en medios de comunicación la preparación de una solicitud de AVG	<i>Criterios técnicos</i> No se presentó ante el Sistema Nacional
Nuevo León	Violencia feminicida	<i>Cabildeo/comunicado de presa/ solicitud formal</i> Se presentó solicitud de investigación ante el Sistema Nacional	<i>Criterios técnicos/votación</i> Se votó en el Sistema Nacional, aunque se rechazó la investigación
Oaxaca	Violencia feminicida	<i>Cabildeo/comunicado de presa/ solicitud formal</i> Solicitud de investigación ante el Sistema Nacional	<i>Criterios técnicos</i> No cumplió los requisitos de procedibilidad
Sinaloa	Violencia feminicida	<i>Cabildeo/comunicado de presa</i> Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia (Cepavi) anunció ante medios de comunicación la necesidad de una declaratoria de AVG	<i>Criterios técnicos</i> No se presentó ante el Sistema Nacional
Sonora	Violencia feminicida	<i>Solicitud formal</i> Se presentó solicitud ante el Sistema Nacional	<i>Criterios técnicos</i> No cumplió los requisitos de procedibilidad

Fuente: Elaboración propia, con base en entrevistas e información de los medios de comunicación.

De acuerdo con los elementos de la clasificación que se presenta en el CUADRO 1.3 se advierte que para los actores de la política pública existen tres tipos de Alertas de Violencia de Género: 1) aquella en la que se conversa, consulta o negocia con las autoridades locales y/o federales acerca de la necesidad de que se solicite una investigación por violencia feminicida, y los resultados de estas conversaciones, a puerta cerrada, trascienden a los medios de comunicación, ya sea por medio de comunicados de prensa, protestas o rueda de prensa, como una forma de hacer del conocimiento público el incremento en el número de feminicidios o las condiciones del contexto local que hacen necesario una declaratoria de Alerta de Violencia de Género, pero cuyo trámite legal no es llevado a cabo. 2) aquella, en la que con independencia de que se converse, consulte o negocie con las autoridades locales, se da a conocer a los medios de comunicación la intención de presentar una solicitud de investigación por violencia feminicida y se presenta la solicitud ante la Secretaría Técnica del Sistema Nacional, pero no se continúa con su trámite legal. Y, 3) aquella en la que con independencia de que se converse, consulte o negocie con las autoridades locales, se mantienen informados a los medios de comunicación durante todo el procedimiento, y la solicitud de investigación es votada en el Sistema Nacional.

Tanto para las organizaciones de la sociedad civil como para los funcionarios públicos que operan la Alerta de Violencia de Género entrevistados existe una clara distinción entre la cuestión jurídica formal y las prácticas de la política pública que no entran dentro de los esquemas jurídicos. Por ello, hablar de una práctica jurídica, sería limitarnos a las actividades que realizan los diversos actores dentro del procedimiento legal; pero perdiendo la riqueza de las acciones humanas llevadas a cabo para lograr ese objetivo. Un concepto más amplio, que permite incluir estas cuestiones, sin perder el rigor, es el de práctica de los derechos humanos, pues dentro de esta concepción es posible referirnos a las actividades realizadas en torno a lograr la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, dentro y fuera de las reglas formales. Como un continuum de prácticas que realizan los diversos actores en sus tareas cotidianas enfocadas al cumplimiento del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, pero que se vinculan al proceso jurídico que se desarrolla de manera paralela.

Conclusiones

Las políticas de igualdad de género y violencia de género, surgen como contra discurso al modelo de desarrollo industrial de la posguerra. Es decir, son producto de la crítica feminista al modelo de desarrollo impulsado por las agencias internacionales de desarrollo. Desde esta perspectiva, se argumenta que la construcción del sujeto-mujer en las políticas de desarrollo tiene consecuencias en las formas de organización de la vida productiva y reproductiva al interior de los hogares y en la vida de mujeres y hombres, y, por ende, en sus relaciones. Ante estos desbalances, las políticas internacionales de derechos humanos adquirieron un papel importante como modelos universalistas para revertir los efectos históricos de la desigualdad de género.

La Alerta de Violencia de Género surge como un mecanismo de política pública para garantizar la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de las mujeres en contextos de violencia feminicida e inactividad del Estado, pero su contexto normativo se ubica en los convenios internacionales, leyes nacionales y locales, programas generales y políticas públicas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en cuya definición han participado agencias internacionales, Estados-nacionales, así como los movimientos de mujeres, el feminismo académico y el *feminismo de estado*.²²

Actualmente, México ha firmado todos los tratados de derechos humanos de las mujeres, y ha incorporado sus principios en el funcionamiento del gobierno; sin embargo, las interpretaciones que los diferentes actores de la política pública realizan de estas normas de derechos humanos adquieren una variedad de significados atendiendo a la posición de los actores en el espacio social, así como dentro del contexto institucional, lo cual se ve reflejado en sus prácticas y discursos.

El campo de las políticas públicas de violencia contra las mujeres es una construcción histórica de discursos y contra-discursos entre actores gubernamentales, agentes internacionales y el movimiento de mujeres y feminista. La construcción del campo de la

²² Por feminismo de estado, nos referimos tanto a las unidades o entidades gubernamentales y a los funcionarios públicos, hombres y mujeres, que por mandato legal llevan a cabo los fines de la transversalidad de la perspectiva de género; así como a las leyes y políticas públicas concretas.

Alerta de Violencia de Género, como mecanismo de política pública, también es dependiente, como señalan Incháustegui y Ugalde (2010) de las condiciones de su propio nacimiento, así como de los intereses y coaliciones que se forman en torno a la misma. En el centro de las contenciones discursivas que dan forma al campo de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, subyacen construcciones del sujeto 'mujeres', así como del fenómeno de violencia y de las vías adecuadas para atenderlo.

La política pública Alerta de Violencia de Género, debido a su diseño puede considerarse como un mecanismo que genera condiciones de coyuntura crítica dentro del proceso de institucionalización de la política general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Siguiendo los planteamientos teóricos de Incháustegui y Riquer (2010), Mahoney (2001) y Thelen (2003), la construcción de la política pública ha sido dependiente de las definiciones tomadas en los momentos coyunturales, es decir, en el *sexenio de 1988-1992* el gobierno federal, por una parte, se vio obligado a ampliar sus bases de legitimación, y por la otra, debía cumplir las condicionantes de las agencias internacionales de desarrollo en materia de derechos humanos, con lo cual se presenta un periodo de coyuntura crítica en el que grupos feministas participan en la definición de algunas políticas públicas. En este periodo, como señala Lang (2003), influyó el auge de la victimología para construir a las mujeres como víctimas, dejando de lado la perspectiva de género. Sin embargo, estas reformas gubernamentales permitieron la modificación del enfoque centrado en el delincuente, para subrayar los intereses de la víctima y la reparación del daño.

Por su parte, en el *sexenio 1994-2000*, el estallido de la burbuja económica (Faux y Michel, 2001), así como el levantamiento zapatista en Chiapas (1994), abren otro periodo de relativa incertidumbre estructural que coincide con la adopción en el sistema americano de derechos humanos de la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres* (adoptada en 1994, y firmada por México en 1996). De acuerdo con Lang (2003) para mediados de los noventa la clase política ya había incorporado los conceptos feministas en las políticas contra la violencia de género, enmarcados en un discurso sobre la democratización. En este periodo, se modifica el enfoque criminológico, pero la construcción del sujeto 'mujer' se enmarca en el paradigma neoliberal.

En el *sexenio de 2000-2006*, se abre un periodo de coyuntura crítica, pero también se presenta un fenómeno novedoso para la vida política mexicana, que es cambio del partido en el gobierno. Para la transversalidad de la perspectiva de género se traduce en la creación de nuevas instituciones, así como la incorporación de nuevos principios en el funcionamiento del gobierno, mediante reformas constitucionales, creación de nuevos marcos normativos de política pública, así como procesos de capas y conversión institucionales (Thelen, 2003), por la incorporación de coaliciones, antes en el margen, a viejas instituciones.

El fenómeno del feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez, de manera relativamente independiente, es un factor fundamental para explicar la creación de instituciones nuevas que incorporan nuevas metas y conceptos para atender el fenómeno de violencia feminicida en Ciudad Juárez. Estas instituciones, posteriormente fueron transformadas para ser incorporadas en la estructura central del Estado, para la atención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres en todo el país. Entre ellas, la Comisión de Feminicidio de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de la Secretaría de Gobernación, y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la Procuraduría General de la República.

En el periodo del *sexenio actual 2006-2011*, en la asunción al Poder Ejecutivo se cuestiona la legitimidad de Felipe Calderón, el candidato electo; sin embargo, una vez asentado en el Poder, la ampliación de sus bases de legitimación se da por vía de la política pública “Guerra contra el crimen organizado”, así como por la incursión del ejército en contextos urbanos. La primera ciudad que se debate con el crimen organizado es Ciudad Juárez. También, el Congreso aprueba la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, como un programa general en materia de violencia. En su implementación se asume la estrategia de legislar en todo el país siguiendo el modelo de esta Ley, lo que a su vez significa la incorporación de nuevos fines y conceptos en las instituciones federales y estatales.

Ahora bien, además de servir como herramienta para evaluar a los gobiernos estatales que no cumplen con la implementación de la LGAMVLV, la solicitud de declaración de Alerta de Violencia de Género, de acuerdo con su diseño otorga voz a las organizaciones de la sociedad

civil para identificar fenómenos de violencia feminicida. Este poder de definición sobre a qué lugar se debe girar la atención debido a la detección de condiciones de vulnerabilidad favorables a la violencia de género contra las mujeres, en el contexto de la activación de la Alerta de Violencia de Género, puede generar condiciones de coyuntura crítica al interior del Sistema Nacional, pero cuando ésta coincide con procesos coyunturales al exterior, se generan condiciones de relativo indeterminismo estructural hacia afuera del Sistema Nacional, pero que influyen dentro del proceso de transversalización de la perspectiva de género, particularmente en el lugar en el cual coinciden los dos supuestos de procedencia de la citada Alerta de Violencia de Género, como son: que se transgredan los derechos a la libertad, la seguridad, la integridad y la vida de las mujeres (contexto de violencia feminicida); y, una relativa inactividad del gobierno local en materia de violencia de género (contexto de impunidad).

Con esto no se quiere dejar de lado que el fenómeno social de violencia feminicida atiende exclusivamente a estos factores, pues como lo han señalado las propias activistas, estos contextos se presentan como parte de fenómenos más amplios y dinámicos, relacionados con migración internacional, trata de personas, esclavitud de niñas y niños, así como relacionados con los propios procesos políticos, económicos y sociales locales, nacionales e internacionales. Sin embargo, se presentan como hechos concretos que se materializan en lugares muy particulares y ante los cuales el estado tiene la obligación de actuar.

CAPÍTULO II. MARCOS INTERPRETATIVOS PARA EL ANÁLISIS DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

El objetivo de este capítulo es aproximarnos conceptualmente al problema de estudio, así como proponer un marco de referencia para el análisis de los resultados de la investigación que nos permita construir el contexto de significado de las actoras de la política pública en torno a la Alerta de Violencia de Género en los casos de Chihuahua y el Estado de México, que a la vez se pueda relacionar con los factores estructurales que dieron forma al proceso.

Desde el punto de vista teórico, el problema de estudio se abordará desde el enfoque constructivista de la realidad social, a partir del cual se analizarán las dificultades que ha tenido la institucionalización de la política pública “Alerta de Violencia de Género” en los contextos de Chihuahua y el Estado de México. Este proceso se construirá de arriba-abajo a partir del modelo de política pública de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; y, de abajo-arriba desde las interpretaciones de los actores de la política pública que participan en el campo de la Alerta de Violencia de Género.

Para realizar lo anterior, se propone que la interacción social de los movimientos de mujeres, el feminismo académico y los funcionarios públicos, dentro del proceso de la política pública se da en contextos institucionalizados. Desde esta perspectiva, se considera que las instancias locales de las mujeres y las dependencias federales especializadas en temas de género y derechos humanos, establecen relaciones de colaboración con las instituciones académicas y organizaciones de mujeres. Centrándonos en este trabajo en las relaciones generadas en torno a la política pública estudiada.

Aunque se considera que los espacios de interacción presentan diversos grados de institucionalización –en el sentido de convenciones sociales y estructuras formales– que adquieren elementos distintivos dependiendo del momento y del contexto político y cultural local en que las actoras reproducen las prácticas.

Por ello, se inicia el capítulo con el desarrollo del paradigma de la institucionalización de la perspectiva de género en México y sus herramientas conceptuales y metodológicas.

Particularmente, nos detenemos en la “transversalidad de la perspectiva de género”, pues desde esta perspectiva, académicas de diversas disciplinas estudian cómo institucionalizar la perspectiva de género. Estos avances se discuten a partir de los hallazgos de diversos estudios empíricos que han diagnosticado el estado actual del proceso, así como vislumbrado que las dificultades en su aplicación son tanto de tipo conceptuales y metodológicas, como políticas y culturales (Maier; 2010b, 2011; Tarrés, 2010; Tepichin, 2010; Incháustegui y Ugalde, 2006).

La parte teórica es abordada desde el punto de vista neoinstitucional desarrollado en México por Teresa Incháustegui (1990) e Incháustegui y Riquer (2010), la cual se complementa y discute desde la perspectiva comparativa de Lauren Weldon (2002) y discursiva, en la propuesta de Vivien Schmidt (2008). Con ello se busca encontrar los espacios de interacción social de las diferentes actoras y sus maneras de influir en los procesos de política pública, particularmente en lo referente a las políticas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En este sentido, se considera que las dificultades para aplicar la Alerta de Violencia de Género se deben a las diferentes interpretaciones que tienen las actoras acerca del significado de la política pública, de la violencia de género y de las vías adecuadas para llevarlas a cabo. Estas interpretaciones nos permiten conocer el significado de las prácticas, es decir, lo que le da sentido a la acción.

La metodología para la elaboración de los marcos referenciales o interpretativos se discute en un momento posterior. Los marcos de referencia permitirán construir los contextos de significado para el análisis de la política pública de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Esta propuesta, tiene sus orígenes en la teoría constructivista de la realidad (Goffman, 1959, 1974), y recientemente ha sido retomado para el análisis de las políticas públicas de igualdad de género en un proyecto que abarca todos los países de la Unión Europea (Verloo, 2005; Bustelo y Lombardo, 2006, 2006a; Lombardo y Meier, 2006; Bustelo *et al.*, 2007; Mieke y Lombardo; 2007), con interesantes resultados para la construcción de los marcos de referencia desde una perspectiva de género.

En la parte final, se desarrolla la propuesta de marcos interpretativos para el análisis de la Alerta de Violencia de Género, como política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Para analizar las dificultades en la aplicación del mecanismos de Alerta de Violencia de Género en contra las mujeres, se propone construir el contexto de significado de las actoras de la política pública a partir de cuatro dimensiones de análisis: 1) el campo de la política pública, 2) los actores de la política pública, 3) el proceso de institucionalización y 4) las prácticas y significados en torno a su aplicación.

2.1. Desarrollo teórico de las políticas públicas con perspectiva de género en México

2.1.1. Antecedentes

Al inicio de la década de los noventa surgió en México un interés por el estudio del proceso de gobierno, específicamente sobre el proceso de la decisión pública. Señala Luis Aguilar (1993) que el anterior desinterés se debe, en cierta medida, a que el estudio del proceso gubernamental fue desarrollado en Estados Unidos, desde los enfoques de la ciencia política y la administración pública. En el caso latinoamericano, señala, se presentó un fenómeno de *sociologización* de la política y la administración pública. Esto, se refiere a la absorción y reelaboración sociológica de los temas, objetos de estudio y niveles de análisis; así como a las explicaciones de los fenómenos gubernamentales:

Determinado por relaciones de clase, por leyes de desarrollo histórico, por el funcionamiento objetivo de un determinado modo de producción, por las oportunidades o problemas de la acumulación de capital, por las tensiones y conflictos de una formación social intrínsecamente contradictoria, por la debilidad estructural de una nación en sus intercambios internacionales (Aguilar, 1993).

Para Luis Aguilar ([1992] 2009) el estudio de las políticas públicas surge con el objetivo de tomar decisiones gubernamentales, pero ubicando al conocimiento en el centro del análisis, en dos sentidos: el conocimiento de la política pública en sí, y el conocimiento de la política pública en general. Este interés de conocimiento da por sentada la institucionalidad del sistema político, pues lo que interesa es transformar la realidad social. La recepción de la disciplina en México se dio dentro de los debates por definir lo que tenía el carácter de “público”, pues en la práctica mexicana lo público se relacionaba más con lo gubernamental que con el carácter republicano de los valores específicos. Así, se definieron las características necesarias para

considerarse público como 1) legalidad, 2) eficiencia, 3) participación, 4) transparencia y 5) rendición de cuentas. De esta manera, se presentó una propuesta que articuló el énfasis económico que se le da en la práctica a la disciplina con la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar, considerando que éste se encuentra inmerso dentro de un sistema político-administrativo concreto (Aguilar ([1992] 2009)).

En este contexto, se pensó que la condición necesaria para “poner en pie un Estado nacional” encargado de la dirección del desarrollo económico y de la política social, es la formación de una nueva generación de profesionales separados de los *viejos líderes*. De manera paralela, la escuela institucionalista concibió al gobierno como un simple operador de leyes públicas, es decir, un ejecutor y custodio de norma. Lo anterior, tuvo por efecto desplazar el estudio de la Constitución hacia las leyes reglamentarias, la competencia de la autoridad y responsabilidad escritas (Aguilar, [1992] 2009).

Sin embargo, dentro de estas definiciones de lo que es público, no se dejaron espacios para expresar otros valores, particularmente lo referente a las desigualdades de género, sustentadas, entre otros factores, en la división público-privado. La concepción de la existencia de una separación del mundo en público y privado ha sido uno de los temas principales de la crítica feminista, aunque desde diferentes enfoques y corrientes teóricas.

2.1.2. La experiencia de la igualdad de género en los procesos de política pública: institucionalización y transversalidad¹

Las interpretaciones del proceso que ha seguido el concepto de *género* desde su introducción a los sistemas de política pública, dependen, en cierta medida, de la manera cómo se ha abordado su estudio; pues se considera que las teorías, conceptos y metodologías construidos para estos entendimientos, contienen relaciones de causalidad, representaciones del problema y explicaciones del mundo, lo que se traduce en los entendimientos del mismo.

¹ Con el término *experiencia*, se quiere significar que la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de política pública es resultado de un proceso histórico del feminismo social y académico, pero principalmente referido a mujeres concretas que desde diferentes arenas han participado en la construcción de la agenda pública.

El discurso actual sobre la institucionalización del enfoque de género, ha surgido de la convergencia de la crítica feminista y neoinstitucionalista a la ciencia política, particularmente al proceso de política pública.² Este nuevo discurso dio lugar al paradigma de la política pública con perspectiva de género, lo que de fondo se refiere a una reforma estructural del aparato público y de las culturas institucionales que permiten y/o refuerzan la reproducción de *valores de desigualdad*.

Dentro de este paradigma se insertó el concepto de transversalización de la perspectiva de género –herramienta formulada desde el feminismo académico, y legitimada en los acuerdos internacionales y documentos oficiales– como un medio para transformar la operación del gobierno en el afán de modificar la situación y condición de las mujeres en las relaciones de desigualdad con respecto a los hombres. Sin embargo, la ambigüedad en su definición conceptual en los documentos de política pública ha permitido, como señalan algunas investigaciones empíricas, la apropiación del dispositivo como medio para institucionalizar políticas dirigidas a “mujeres”, pero sin el componente de “igualdad de género”.

En esta relación se entiende que las políticas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, aunque con su propio desarrollo histórico, teórico y conceptual, se encuentran inmersas en este entramado de actores, instituciones y procesos. Con esto se quiere decir que, desde la perspectiva neoinstitucionalista el paradigma de política pública en materia de violencia de género contra las mujeres ha sido integrado e institucionalizado como un nuevo valor dentro del proceso de la política pública de “igualdad de género” en instituciones ya existentes con sus propios significados y orientaciones de la acción.

Este proceso se encuentra relacionado a su vez con el paradigma de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos impulsado por los organismos internacionales, oficiales y no gubernamentales, pero que permea el sistema político-administrativo nacional debido a su adscripción a convenios internacionales, la incorporación de sus principios, conceptos y procedimientos en las legislaciones federales y estatales-locales. Pero que es llevado a la

² La vuelta a esta perspectiva de análisis, se basa en la creencia de que la reforma institucional puede mejorar la respuesta gubernamental hacia los asuntos de las mujeres. Uno de los presupuestos de interés para el institucionalismo feminista es la deconstrucción de los códigos masculinos anclados en las divisiones funcionales del estado (Weldon, 2002).

práctica, en su vertiente de derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por las actoras de los movimientos de mujeres, el feminismo académico y los actores gubernamentales.

2.1.2.1 La institucionalización de la perspectiva de género en México

La perspectiva de género en las políticas públicas en México se formuló a partir del concepto de *equidad entre los sexos*. Se consideró que el problema de la desigual asignación de oportunidades y distribución de cargas sociales entre los sexos, desde la actividad de las políticas públicas, se presentaba debido a la “inequidad entre los sexos” en las estrategias y programas de política económica, social, de derechos y la distribución de poder; así como en los procesos de elección y formulación de políticas públicas y en la evaluación de las mismas (Incháustegui, 1999).

En este sentido, se planteó como objetivo de la perspectiva de género introducir la cuestión de la equidad entre los sexos en los métodos de análisis y diagnóstico de la realidad social, los procedimientos de evaluación, reprogramación y desempeño de las políticas públicas, y los mecanismos institucionales formales e informales, que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de cargas sociales entre los sexos (Incháustegui, 1999). Desde este enfoque, se consideraron a participantes/responsables de los objetivos de la equidad entre los sexos tanto los actores y evaluadores de la política pública, como en general los actores políticos, comunidades epistémicas, movimientos de mujeres y feministas, así como las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales.

2.1.2.2 Transversalidad de la perspectiva de género

La idea de transversalidad del género fue acuñada en la “Tercera Conferencia de la Mujer” de 1985, celebrada en Nairobi, Kenia (Incháustegui y Ugalde, 2006). Sin embargo, su incorporación en los instrumentos de derechos humanos como herramienta de política pública, es a partir de 1995 cuando se plantea en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China (Incháustegui y Ugalde, 2006). Hasta entonces, señala Serret (2007), era un concepto sólo tratado en la academia.

De acuerdo con Elizabeth Maier (2006) la Plataforma de Acción de Beijing se trata de un proyecto de deconstrucción de la desigualdad en la cual destacan los gobiernos como responsables principales en la creación de condiciones de equidad mediante la formulación de legislación y políticas públicas, pero en el cual los actores no gubernamentales participan de manera asociada. Para Tepichin (2010), sus alcances son transformar el orden social del género hacia la familia, la vida cotidiana, el mercado de trabajo y el quehacer del estado.

Sin embargo, diversas autoras coinciden en señalar que existe una ambigüedad de la definición del concepto de transversalidad del género. Algunas, lo han tomado como un significador vacío (Incháustegui y Ugalde, 2006; Lombardo y Meier, 2006; Verloo y Lombardo, 2007), por lo que le han dado tratamiento de concepto abierto para el desarrollo metodológico. Pero, otras han señalado que al incorporar una lectura feminista del proceso en el ámbito local, esta ambigüedad, se traduce en problemas en la dimensión política (Tarrés, 2010), ya sea por dificultades en su asimilación o por la resignificación de su contenido (Maier, 2010b; Tarrés, 2006; Tepichin, 2010). Se ha señalado de igual forma que el concepto de género atraviesa una disputa discursiva de carácter ideológico que se centra en el cuerpo de las mujeres (Maier, 2010a).

Por ejemplo, Incháustegui y Ugalde (2006) consideran que se presentan problemas en la traducción del inglés *gender mainstreaming*, en el sentido de que no se refleja con exactitud su sentido y significado. La propuesta de estas autoras es entender la transversalidad del género como:

Un método de transformación institucional que busca integrar la equidad de género como un nuevo valor a la cadena de trabajo y producción de las políticas de una institución, cuyos objetivos han sido fijados previamente. Lo que implica poner en marcha una estrategia que plantea y problematiza la formulación y los contenidos de dichas políticas, a fin de incorporar la dimensión de género a las acciones o programas de esa política (Incháustegui y Ugalde, 2006:5).

En esta formulación subyace la ubicación del problema de la *equidad de género* en las instituciones *sin género* (*ungendered*); por ello, la estrategia se dirige tanto a la hechura de las políticas públicas y la racionalidad en sus procesos, como funcionamiento interno de las propias instituciones. De estas estrategias se deriva que, incorporar la dimensión de género en

todo el proceso de la política pública implica 1) un nuevo valor en la cadena de trabajo y producción de las políticas públicas y, 2) replantear y problematizar la formulación y los contenidos de dichas políticas (Incháustegui y Ugalde, 2006).

Por su parte, María Luisa Tarrés (2010) señala que el concepto de género ha sido aceptado en la sociedad mexicana como una forma de entendimiento de la subordinación de las mujeres, pero, en su proceso de inserción en las políticas públicas se presentaron conflictos para definir la *perspectiva de género* entre quienes participaron en el diseño institucional. Lo anterior se debe, en parte, a que en la estrategia política del partido gobernante (PAN), la noción de *equidad de género* fue redefinida para significar a las mujeres como agentes de la reproducción biológica y social, idealizando a la familia tradicional.

En un estudio empírico sobre los mecanismos estatales para el adelanto de la mujer, Tarrés (2010) encontró que muchas de las tensiones generadas en torno a los alcances del género y las políticas de igualdad de género se deben a la lucha histórica por el poder entre secularistas y católicos, aunque generalmente quedan ocultas entre divisiones interpartidarias. Aunado a ello, los esfuerzos de las mujeres en la política y en altos puestos del gobierno para lograr un *affidamento* (práctica de confianza y apoyo mutuo entre mujeres), no ha funcionado en gran medida por la membresía de las titulares de los institutos locales en asociaciones filantrópicas o religiosas.

Asimismo, se han presentado problemas de aplicación, interpretación y apropiación del término género por parte de funcionarios y sociedad civil, particularmente en su uso en los documentos rectores de la política pública. A la par, que el “tono neutral tecnocrático” adquirido en los círculos políticos ha permitido la apropiación del discurso por parte de la élite política (Tarrés, 2006).

Ana María Tepichin (2010) coincide con ello al señalar que los documentos de la política pública y programas, presentan variedad de acepciones de la palabra *género*, y que ha sido utilizada inclusive para aludir a cualquier asunto que tenga que ver con las mujeres y sus derechos. Sin embargo, esta misma ambigüedad también ha posibilitado una confluencia de grupos con distintas posturas que buscan “mejores condiciones para las mujeres y la

erradicación de mecanismos de reproducción de las desigualdades de género” (Tepichin, 2010: 39). Además, la autora señala que esta convergencia política no fue lograda por los movimientos feministas libertarios o de izquierda, sino por sectores y movilizaciones de corte más conservador, lo cual considera que se debe, en cierto sentido, a la neutralización del concepto, su reformulación y apropiación, teniendo como consecuencia revertir inclusive la propuesta original.

Por su parte, Elizabeth Maier (2010a), cuyo interés analítico reciente se ha centrado en “la disputa contemporánea por los significados culturales que posicionan el cuerpo de la mujer, la sexualidad, la reproducción y la/s familia/s en el centro de la contención”, advierte que se trata de un debate por la significación y resignificación de los conceptos, ligado a los obstáculos de la integración sistemática de la igualdad de género, en la que subyace la deconstrucción del patriarcado y la devaluación de sus construcciones y representaciones culturales, así como la reconsideración de lo que es público y privado.

Estas disputas por la significación y resignificación conceptual se reflejan en el proceso de aplicación de la Alerta de Violencia de Género, pues desde de las coaliciones epistémicas: movimiento de mujeres contra la violencia, feminismo académico y feminismo de estado, se debaten las metas, los conceptos y los procedimientos adecuados para implementar la política pública, impedir su aplicación o modificar su sentido.

2.2 Diferentes institucionalismos, diferentes interpretaciones de la realidad

De acuerdo con Incháustegui

Las instituciones son cristalizaciones de compromisos que nacen o se construyen para administrar un *valor social* surgido del acuerdo político o del consenso cultural, cuya factura se expresa en confecciones de reglas, normas, procedimientos operativos, rutinas y estructuras estándar, que definen y defienden valores, intereses, identidades, creencias (Incháustegui, 1999:86).

Sin embargo, debemos aclarar que esta definición de institución está inscrita en un contexto más actual o contemporáneo, un tanto separado del concepto ortodoxo en el cual

adquiere una dimensión más acorde con un proceso cultural y que resulta adecuado para este estudio.

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo existe una variedad de definiciones acerca de lo que es una institución, y cada una de ellas puede obscurecer o aclarar diferentes elementos de la misma. Una definición amplia, puede incluir tanto convenciones sociales como estructuras formales; pero también se puede referir a estructuras burocráticas y administrativas, estatales y privadas (Weldon, 2002). En este caso, interesa resaltar los espacios de interacción social entre los movimientos de mujeres, el feminismo académico y el *feminismo de estado*,³ en el contexto de los procesos de políticas públicas formalizados mediante legislación.

Laurel Weldon (2002), retomando los trabajos académicos de Ostrom (1995) y Atkinson (1993), señala que hay dos formas en que las instituciones públicas pueden afectar el resultado de la política pública. Una postura es que la política es un agregado de decisiones que los actores toman basándose en las preferencias y las opciones disponibles (elección racional); y, la otra (estructural o histórica) es que las instituciones son organizadoras de los actores y de la política pública.

Sin embargo, nos señala Vivien Schmidt (2008), que los problemas que presenta el neoinstitucionalismo para la interpretación de la realidad, es que considera a las instituciones como un dado; es decir, como contexto en el cual los agentes actúan, siguiendo las pautas normativas o culturales; o, como estructuras continuas dependientes de los condicionantes históricos o estructurales. En estas interpretaciones, las reglas funcionan como constricciones, es decir, como incentivos que estructuran la acción, como condicionantes históricos que dan forma a la acción, o como normas que enmarcan la acción. Pero en los tres casos, se subordina la acción (agencia) a las reglas (estructuras).

³ Por feminismo de estado, nos referimos tanto a las unidades o entidades gubernamentales y a los funcionarios públicos, hombres y mujeres, que por mandato legal llevan a cabo los fines de la transversalidad de la perspectiva de género; así como a las leyes y políticas públicas concretas.

El problema con estas perspectivas teóricas es que no permiten la explicación de microprocesos. Es decir, si bien ofrecen explicaciones teóricas para procesos históricos o macro sociales, no permiten explicaciones para la contingencia, para lo no previsto, que siempre está presente en la realidad. Estas cuestiones han sido abordadas en estudios empíricos, a partir de los cuales se han formulado conceptos interesantes para explicar lo no esperado, la participación de los actores en los procesos, así como las relaciones con el contexto que, como señala Incháustegui (1999) producen una variedad de formas, que no son explicadas por la teoría.

2.2.1 Una visión dinámica del neoinstitucionalismo

En su desarrollo teórico, Teresa Incháustegui (1999) se separa de la noción del institucionalismo clásico que considera las políticas públicas como resultado directo del sistema político, en el cual los *inputs* se constituyen por la demanda política y la articulación de intereses que ingresan como tales en el sistema político; y los *outputs*, como respuesta y resultado de los procesos racional-burocráticos del aparato público y del funcionario que toma decisiones e instrumenta dichas políticas.

Como se puede apreciar, desde esta noción se tendría que incorporar “el problema de la violencia de género” mediante modificaciones en la demanda política y en los procesos racionales-burocráticos, pero dejando de lado consideraciones sobre la base institucional y el complejo sistema de relaciones y coaliciones políticas presentes en la realidad.

Estas ausencias son complementadas por Incháustegui (1999) desde el enfoque dinámico del institucionalismo, en el que se considera a las políticas públicas como resultado de un proceso de aprendizaje entre redes de actores públicos y privados que interactúan para construirlas. En este sentido, las políticas públicas ya no son sólo variable dependiente del sistema político, sino que también se consideran una relación de dependencia con los intereses y el interjuego de los actores políticos y comunidades epistémicas, tanto en las arenas nacionales como en las internacionales.

De este enfoque nos interesan dos aspectos relacionados. Uno de ellos es el proceso de aprendizaje en sí, como resultado de las interacciones de los actores gubernamentales, de los movimientos de mujeres y la academia; y, el otro, son los intereses e interjuego de los distintos actores, pues nos permite observar la manera en que las reglas influyen el resultado de la política pública.

Por otra parte, como se dijo, para Incháustegui (1999) el “conocimiento profesional” es la variable independiente, lo que la hace altamente significativa en el proceso de innovación, elección y elaboración de las políticas; pero “el efecto de las políticas públicas se deriva de la voz que las estructuras de poder dan a determinados actores, argumentos y coaliciones sustentadoras de las políticas, frente a la de sus oponentes” (Incháustegui, 1999:3). Ello, significaría que el resultado de la política pública se encuentra previamente determinado por los factores estructurales, por lo cual se tendría que modificar el diseño de la política pública para, precisamente dar voz a los diferentes actores de la política pública que previamente se encontraban al margen.

Es decir, las representaciones de los roles de los diferentes actores de la política pública parece problemática, pues, la legitimación de las ideas es de carácter jerárquico en el sentido que las comunidades epistémicas y los actores políticos se encuentran a cargo de definir las pautas de acción. Mientras, los movimientos de mujeres y feministas, y los actores institucionales expertos y no-expertos, se encuentran a la espera de momentos de incertidumbre, como simples seguidores del libreto institucional, lo cual nos hace ver al cambio institucional como casi imposible.

Cuando un paradigma se cristaliza en instituciones, se entienden como reglas formales y procedimientos que se traducen en prácticas estándar para la solución de conflictos; así como la rutinización de significados y la orientación de las acciones. Y, a través de éste, los problemas son interpretados en relación con estructuras de significados consistentes con los valores sociales y los patrones normativos que prevalecen en la sociedad. Estas modalidades de interpretación e institucionalización de las ideas por los actores del proceso generan márgenes de incertidumbre o modalidades en la adopción del paradigma, pues éste funciona como *filtro*, a partir del cual se toman decisiones o se hacen políticas, lo que puede tener

diferentes orientaciones dependiendo del contexto cultural y político particular, así como la forma que las ideas adopten en el proceso de institucionalización (Incháustegui, 1999).

En este sentido, no sería suficiente que se establezcan reglas formales y procedimientos para que una nueva política se institucionalice; sino que también los significados del nuevo paradigma tendrían que (re)orientar las acciones, servir como *filtro* para interpretar los problemas de política pública, en este caso, de violencia de género. Es decir, si modificamos la noción de los “márgenes de incertidumbre” como modalidades en la adopción de la política pública, y los pensamos como “espacios intermedios” (López, 2006a) de negociación, se presenta como una posibilidad dejar atrás la noción del actor como mero seguidor de las pautas marcadas por *los expertos* o por los libretos institucionales, y pensar al actor como agente de cambio.

Los espacios intermedios de política pública, de acuerdo con Silvia López (2006a), es una categoría analítica y descriptiva de la participación ciudadana de los movimientos de mujeres, que se ubica entre lo formal y lo informal. Para desarrollar este concepto, López (2006a), retoma los hallazgos de las investigaciones de Massolo (1994), Barquet (2002), Saucedo González (1995) y Tarrés (1998), para referirse a la política como un proceso que incluye diferentes formas de participación más allá de los espacios formalmente establecidos. Lo que permite decir que, en la práctica, las mujeres modifican las relaciones de poder en los espacios del día a día; y, en este continuum, construyen espacios de participación en y negociación de las políticas públicas relacionadas con sus necesidades e intereses, en este caso, el tema de la violencia de género contra las mujeres.

De esta forma, se presenta como posible hablar de espacios de política pública como lugares de contención sobre el significado y alcance de las mismas, en los cuales los diferentes actores llevan consigo sus creencias, significados y experiencias acerca del propio proceso, así como sobre la realidad que se quiere modificar. Por lo cual el proceso de la política pública adquiere una lógica de comunicación de tipo Habermasiano.

Sobre las prácticas comunicativas en los procesos de política pública, Judith E. Innes (1998) señala que cuando la información es debatida sustancialmente por los actores, se

influencia el proceso mediante el desarrollo de significados compartidos sobre los entendimientos, las prácticas y las instituciones, a la vez que se modifica la noción de legitimidad acerca de la experiencia práctica y el conocimiento llevado a estos espacios por los actores *no expertos* o no legitimados previamente. Esto, debido a que en los procesos de la política pública, aparece una variedad de roles que no pueden ser anticipados por los modelos previamente establecidos. Desde esta perspectiva, el proceso de la política pública en sí, es una forma de aprendizaje social en el que se construyen los significados comunes (Innes, 1999), acerca de los actores, del conflicto y de las formas para resolverlo.

Por otra parte, respecto de las “modalidades” que adopta la institución (Incháustegui, 1999) –dependientes de la interpretación de las reglas institucionales por parte de los actores de la política pública, así como del contexto cultural y político en el que se desarrollan– podemos darle un tratamiento de dimensiones para el análisis del proceso de *institucionalizar*; una dimensión relativa a las ideas que se materializan en las prácticas y los discursos; y, otra relativa al contexto en el que se produce.

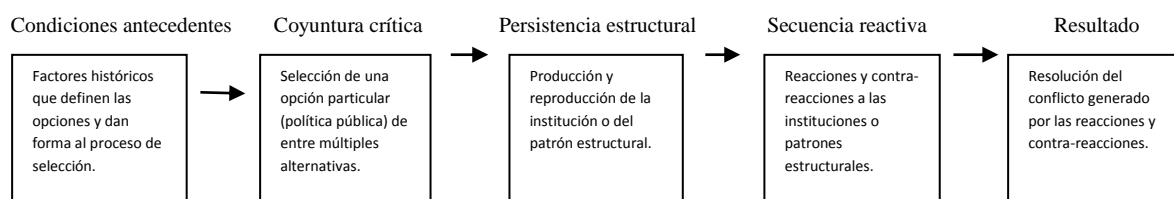
2.2.2. La trayectoria histórica de las políticas públicas en la visión neoinstitucional

De acuerdo a Incháustegui y Riquer (2010) las políticas públicas son dependientes de condicionantes históricas e institucionales, referidas tanto a su propio nacimiento, como al poder que ejercen sobre ellas los diferentes intereses y coaliciones políticas. Esta visión refleja una dependencia estructural en el resultado de la política pública, pero admite que en periodos de “coyuntura crítica” se pueden afectar los arreglos gubernamentales y activar disputas sobre la definición de posibles sucesiones.

Es decir, desde la perspectiva estructural, los factores históricos definen las opciones de política pública y dan forma al proceso de selección mismo. Durante los periodos de coyuntura crítica se selecciona una opción particular de política pública entre dos o más alternativas disponibles. En estos periodos se definen opciones que hacen progresivamente más difícil regresar al punto inicial, en el cual había una multiplicidad de opciones disponibles. En muchas ocasiones las coyunturas críticas son momentos de relativo indeterminismo estructural en el que los actores, a voluntad, dan forma a las consecuencias de

una forma determinista, más de lo permitido por las circunstancias normales. La decisión tomada, sin embargo, tiene por efecto la producción y reproducción de la institución; lo cual, a su vez, genera reacciones y contra-reacciones a las instituciones o patrones estructurales, hasta la resolución del conflicto generado (Mahoney, 2001).

FIGURA 2.1. *Estructura analítica de la explicación del sendero de la dependencia*



Fuente: *The Legacies of Liberalism*, James Mahoney (2001:5).

Para nuestro interés, la pieza principal de análisis es la coyuntura crítica, porque después de este periodo las grandes alternativas de desarrollo de nuevas trayectorias son cerradas. Esto es así, pues desde esta perspectiva, una característica definitoria es la idea de la dificultad de los actores de revertir los efectos de las opciones realizadas, porque llevan a la formación de instituciones o estructuras que tienden a la persistencia y que no pueden ser fácilmente transformadas (Mahoney, 2001).

En este sentido, la resistencia de los actores a las instituciones prevalecientes es muy a menudo la fuerza inicial que pone en marcha a la secuencia reactiva; y, la contra-reacción a la resistencia de estos actores, puede conducir a eventos subsecuentes en la secuencia. Pero, lo que de fondo se cuestiona o apoya por los diferentes actores, son los patrones institucionales, que aunque no transformen realmente a la institución, puede poner en funcionamiento un proceso autónomo (Mahoney, 2001).

Sin embargo, para explicar los periodos de coyuntura se requiere identificar los mecanismos específicos de la secuencia reactiva, caracterizados por procesos transformativos y reactivos en los cuales hay movimientos para revertir los patrones previos. Para ello, se pueden considerar dos aspectos. Uno, es el conocimiento acerca de los mecanismos que

sostienen una institución, pues la presión reactiva probablemente emerja en respuesta a la persistencia institucional (Mahoney, 2001). Y, dos, la contingencia en el momento de innovación institucional, que sugiere que la fuerza detrás de la creación de una institución en particular puede ser muy diferente de las fuerzas que la sostienen a lo largo del tiempo (Thelen, 2003). En ambos enfoques se enfatiza el rol de la agencia humana en la creación y cambio institucional.

Para Kathleen Thelen (2003), cada perspectiva de análisis contiene una teoría implícita de cambio, pues se considera que si las instituciones descansan en y reflejan un tipo particular de bases, entonces deben cambiar como resultado de los cambios de las condiciones subyacentes. Haciendo un paréntesis en la teoría, tomando los hallazgos de algunas investigaciones empíricas, propone dos conceptos: *capas institucionales* y *conversión institucional*. El concepto de capas institucionales, se refiere a la introducción de nuevas coaliciones que diseñan nuevos arreglos institucionales, adhiriendo una nueva institución en vez de dismantelar la anterior. Es decir, continúan trabajando con estructuras organizacionales viejas, pero con *capas* de nuevas instituciones. El concepto de conversión institucional, por su parte, se refiere a la redirección de las instituciones hacia otras metas y otros fines de los que originalmente fueron diseñadas; lo que también puede ser como consecuencia de incorporación de grupos, previamente en los márgenes, que transforman a las instituciones existentes o heredadas hacia nuevas metas (Thelen, 2003).

2.2.3. La dimensión de las ideas en el neoinstitucionalismo

En el enfoque de Schmidt (2008), podríamos decir que la institucionalización de las políticas de violencia de género no depende sólo de la presencia de ideas cognitivas capaces de satisfacer a los hacedores de la política pública, en el sentido de que el entramado programático y normativo en marcha proveerá una solución al problema de “violencia de género contra las mujeres”. También depende de la presencia de ideas normativas complementarias capaces de convencer que las políticas públicas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia proveerán soluciones robustas; y que no sean solamente convincentes para los hacedores de la política pública, sino también respecto de los actores de

la política pública en general, incluyendo al movimiento de mujeres y feministas, a los funcionarios públicos, así como a otros actores no-expertos que participan en el proceso.

El proceso de institucionalizar la política pública requiere necesariamente la participación activa de todos los actores involucrados, en el sentido de que desarrollen sus habilidades ideacionales y discursivas, que les permiten pensar, hablar y actuar fuera de las instituciones aún estando dentro, así como deliberar sobre las reglas institucionales incluso cuando las siguen y persuadir a otros de cambiarlas o mantenerlas. En estas ideas subyace el concepto de agencia, como la habilidad del actor de modificar las instituciones dentro de las cuales se encuentra inmerso, pues claramente se considera que las instituciones son simultáneamente internas y externas al actor (Schmidt, 2008).

El discurso, en tanto exteriorización de las ideas, toma forma en función del escenario institucional en el que se produce (Schmidt, 2008). Es decir, este escenario, a su vez, se encuentra inmerso en el proceso de la institucionalización de la perspectiva de género, dentro de un contexto político y cultural concreto, delimitado espacial y temporalmente. Por lo tanto, es importante reconocer el contexto y el momento del proceso en que se aplicará la política pública, se lleven a cabo las prácticas y se presente la lógica comunicativa.

Las ideas contextualizadas nos ofrecen un panorama donde las podemos ubicar en sus tipos y niveles de generalidad mediante las dimensiones de tiempo, espacio y contexto, es decir, las identificamos de acuerdo con la manera en que responden a las preguntas ¿qué es lo que se dice?, ¿dónde, cuándo, cómo y por qué fue dicho? y ¿a quién se lo dicen? Sin embargo, nos queda por responder la pregunta: ¿por qué se presentan dificultades en la aplicación de las políticas públicas?

2.3 Construcción de los marcos de referencia para el análisis de las políticas públicas de género

Los marcos interpretativos, de referencia o de análisis de política pública con perspectiva de género, se construyen desde la teoría de la política pública y teoría de género; pero el abordaje de la realidad es constructivista. En este sentido, los marcos de política pública no son meras descripciones de la realidad, sino construcciones específicas que le dan sentido; a partir de la

re-construcción y negociación⁴ de esa realidad por los actores participantes en el proceso de la política pública. Es decir, a través de las relaciones que se establecen entre las prácticas (texto), lo implícito (el sub-texto) y el marco de referencia (super-texto) se da forma al entendimiento de las múltiples interpretaciones de la realidad (Verloo, 2005).

2.3.1 Marcos de referencia en la teoría del interaccionismo simbólico

De acuerdo con Goffman (1959) la estructura de las interacciones sociales surge cada vez que los individuos se encuentran cara a cara, en presencia física inmediata, la cual se da siempre en un establecimiento social. Este establecimiento social sirve para interpretar acontecimientos, pues en ellos se desarrolla de modo regular un tipo determinado de actividad. Para realizar este análisis propone la metáfora del teatro en la cual existen actores, auditorios, rutinas y papeles; una región posterior, en la cual se prepara la actuación de una rutina, y una región anterior, donde se ofrece la actuación.

Ésta, la actuación de los diferentes actores, se sustenta mediante acuerdos tácitos, pues se entiende que hay determinado grado de oposición y acuerdo, y que la comunicación varía de acuerdo con la presencia de un auditorio (Goffman, 1959). Las distinciones entre el tipo de representación se refieren sólo a la parte oficial de la actividad, no al carácter o intención subyacente (Goffman, 1974). De esa manera, señala que un establecimiento social puede ser tratado analíticamente como parte de un orden fáctico diferente, como puede ser desde el punto de vista técnico, político, estructural, cultural y dramático, según se presenta en la tabla siguiente:

⁴ Conceptos tomados de Triandafyllidou y Fotiou (1998, en Verloo, 2005).

CUADRO 2.1 *Representaciones del establecimiento social*

Tipo de representación	Función	Objetivos
Técnico	Eficacia o ineficacia como sistema de actividad	Predefinidos
Políticos	Las acciones de cada participante pueden exigir de otros participantes, privaciones e indulgencias que pueden ser prorrateadas	Hacer cumplir las demandas, y los tipos de controles sociales que guían este ejercicio del mando y la aplicación de sanciones
Estructural	Divisiones de estatus horizontales y verticales y de los tipos de relaciones sociales que vinculan mutuamente a estos diversos grupos	---
Cultural	En función de los valores morales que influyen sobre la actividad del establecimiento, valores relativos a las modalidades y cuestiones de gusto, a la cortesía y el decoro	Objetivos esenciales y restricciones normativas sobre los medios
Dramática	Puede ser empleada para el ordenamiento fáctico	Puede ser empleada para el análisis

Fuente: Elaboración propia, en base a *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Erving Goffman (1959).

En este sentido, los establecimientos sociales son orientaciones mentales que organizan la percepción y la interpretación (Goffman, 1959). Estos constructos interpretativos de la realidad, también se les ha denominado marco, esquema, script o escenario (Goffman, 1974). Las re-construcciones tienen por objeto ayudar al entendimiento de porqué los actores de la política pública actúan de la manera en que lo hacen, mediante las relaciones que se establecen entre las creencias, los significados y las experiencias con los marcos de referencia.

2.3.2 *Marcos de referencia para el análisis de las políticas públicas de igualdad de género*

El abordaje de marcos de referencia ha sido retomado para el análisis de las políticas públicas de igualdad de género en un proyecto que abarca todos los países de la Unión Europea (Verloo, 2005; Bustelo y Lombardo, 2006, 2006a; Lombardo y Meier, 2006; Bustelo *et al.*,

2007; Mieke y Lombardo; 2007), lo que ha tenido interesantes resultados en cuanto a hacer inteligibles y coherentes los diferentes discursos de los actores políticos y sociales, así como de académicas, feministas y actores de la política pública no-expertos, en relación con su propia explicación del problema y sus vínculos con los diferentes marcos de política pública.

Un primer entendimiento sobre el proceso de la política pública se refiere a su “representación estratégica”; concepto desarrollado por Carol Bacchi (1999) para significar la llegada de los problemas a la agenda pública como una representación que da relevancia a determinados elementos del problema o asuntos, pero a otros no. En este punto de partida, subyace la idea de que los problemas públicos no son meras descripciones de hechos objetivos y, como tales, la “representación del problema” se encuentra inmersa en la “solución del problema”.

El segundo entendimiento, nos parece, sobre este abordaje, tiene que ver con lo implícito. De acuerdo con diversas investigaciones revisadas, se advierte que existe una tendencia a restar importancia al objetivo, a actuar, como señala Mieke Verloo “como si todos supiéramos cuál es el objetivo, actuar como si estuviéramos de acuerdo en cuál es el objetivo” (Verloo, 2005:6). Esto, se relaciona con lo que Goffman (1959) llamó los acuerdos tácitos, que en su metáfora del escenario-como-teatro, se sustenta en la actuación de los diferentes actores, en la que se entiende que hay cierto grado de oposición y acuerdo en constante negociación, por lo que la comunicación varía de acuerdo a la presencia de un auditorio.

En los términos usados por Schmidt (2008), este auditorio es el contexto de significado que, como lógica de comunicación, se refiere tanto a las habilidades discursivas como ideacionales de los actores pero que se desenvuelven dentro de un escenario institucional. Siguiendo estas ideas, el discurso⁵ (lo que los actores dicen) en su contexto (dónde, cómo, cuándo, cómo y a quién lo dicen), proporciona mayores elementos para la comprensión de la realidad.

⁵ Vivien Schmidt (2008) se separa de las nociones de “discurso” que interpretan el “texto” sin considerar el contexto y que entienden la realidad como sólo palabras.

Esta idea se complementa con la perspectiva de Mary Dietz (1991), para quien los pensamientos, valores y actos de las personas adquieren significado y objetivo a partir de una realidad más amplia que constituye y condiciona la experiencia. Esta realidad es lo que denomina contexto, y puede ser político, social e incluso ideológico y tiene adheridos un conjunto de valores, creencias y prácticas. Así, el conjunto de factores contextuales combinados de una forma particular en un lugar específico, dan forma concreta a las prácticas cotidianas y las relaciones humanas (Sabaté *et al*, 1995). A partir de estos elementos, las organizaciones de la sociedad civil *leen* e interpretan la situación de violencia presente en un lugar determinado y van definiendo las estrategias de acción.

El problema que se presenta, es cómo desarrollar categorías que permitan el análisis en los diferentes niveles y contextos, y que a su vez permitan comparación. Esto se puede solucionar a partir de comparaciones descriptivas de varias posiciones dentro de una misma dimensión. Un enfoque de no categorización previa, como el de la teoría fundamentada permite captar la ocurrencia y descripción sistemática de múltiples y contradictorios marcos, así como sus desplazamientos y distorsiones al nivel de elementos de marco (Verloo, 2005; Bustelo y Lombardo, 2006, 2006a; Lombardo y Meier, 2006; Bustelo *et al.*, 2007; Mieke y Lombardo; 2007).

La atención específica se centra en quienes tienen voz en la definición del problema y quienes tienen voz en sugerir cursos de acción para resolver el problema, así como especial interés en la atribución de responsabilidades, esto es, sobre quién o qué es la causa del problema y quién debe solucionarlo (Verloo, 2005). Por su parte, Bustelo y Lombardo (2006) consideran necesario identificar la lógica interna de los marcos interpretativos, tanto lo explícito como lo implícito, así como identificar los procesos de exclusión a partir de quienes tienen voz en la interpretación del problema y su solución. Pues, siguiendo el planteamiento de Bacchi y Evelin (2010), se parte de la suposición de que la política pública contiene una representación del diagnóstico, en la cual subyace una atribución de la causalidad; misma que se encuentra conectada a una prognosis y un llamado a la acción, las cuales pueden ser explícitas e implícitas.

A partir de estas grandes dimensiones: diagnóstico y pronóstico, se articula una serie de preguntas (que las autoras llaman *sensibilizadoras*), que se realizan tanto a las estrategias de política pública, como a los sub-elementos de análisis y comparación de las posiciones específicas (roles, voz, forma, balance, estructuras, procesos y criterios).

Sin embargo, como ya se ha señalado, un abordaje a un fenómeno complejo requiere no sólo identificar los conceptos subyacentes sobre la problemática y sus vías para la solución, sino también ver la política pública como un proceso dinámico en cuya formulación e implementación intervienen una multiplicidad de actores desde diferentes posiciones y lugares. Es decir, las dimensiones de diagnóstico y pronóstico se pueden cruzar horizontalmente con sub-elementos (o ejes de análisis). Estos elementos serán retomados para el análisis de los resultados de investigación.

Mediante la construcción de los marcos de referencia, se puede dar respuesta a preguntas sensibilizadoras, a través de sub-elementos de análisis. El sub-elemento *roles*, nos ayudará a responder las atribuciones de responsabilidad a quienes causaron el problema o quienes deben resolverlo. La “voz” se refiere tanto a actores de la política pública, como a instituciones, administraciones, gabinetes, comités o equipos de comunicación social; en este caso, las organizaciones de la sociedad civil y los integrantes del Sistema Nacional. A partir de este sub-elemento se facilita el análisis en términos de exclusión/inclusión y poder. “Balance” permite distinguir los marcos predominantemente diagnóstico, de los predominantemente pronóstico, aunque también los puntos intermedios. El sub-elemento “estructuras” se refiere al fundamento de las relaciones de género, demostrando cuáles instituciones y organizaciones son más importantes.

Por ejemplo, las autoras usan las estructuras: organización del trabajo, organización de la intimidad y organización de la ciudadanía, como esenciales para mostrar lo que sustenta las relaciones de desigualdad. Para el estudio que nos ocupa, sería la organización de la ciudadanía, referida a la incursión de las mujeres en la vida pública, y cómo construyen sus comprensiones acerca de los problemas públicos en materia de género. La sub-dimensión de “procesos” se refiere a los mecanismos que producen y reproducen las relaciones de género, así como la distribución de y accesibilidad a recursos y reglas (interpretación y normas sobre

el género, y legitimación de la violencia); lo que para este estudio sería la práctica de los derechos humanos, así como el uso e interpretación de las leyes de derechos humanos de las mujeres, concretamente de la Alerta de Violencia de Género. Y, el criterio se refiere a las intersecciones de etnicidad, clase, edad y sexualidad que cruza todas las dimensiones del género; que en el caso de estudio, sería las diferentes posiciones sociales respecto de la política pública. Estos elementos, serán retomados para el análisis de los resultados de la investigación.

2.3.3 Marcos interpretativos para las políticas públicas: una propuesta para el análisis de la Alerta de Violencia de Género

En este estudio argumentamos que las dificultades para aplicar la Alerta de Violencia de Género se debe a la pluralidad de interpretaciones acerca del significado de la violencia de género, de la política pública y de las vías para llevarlas a cabo. Sin embargo, estas interpretaciones no se realizan de manera aislada del contexto o suspendidas en el tiempo; sino que las mismas son producidas por actores inmersos en contextos institucionales concretos constreñidos por factores históricos y normativos, como escenarios que dan forma a las prácticas y discursos.

Para analizar las dificultades en la aplicación del mecanismos de Alerta de Violencia de Género en contra las mujeres, se propone construir el contexto de significado de las actoras de la política pública a partir de cuatro dimensiones de análisis: 1) el campo de la política pública, 2) los actores de la política pública, 3) el proceso de institucionalización y 4) las prácticas y significados en torno a su aplicación.

1) Construcción histórica del campo de las políticas públicas de violencia de género

La construcción del campo de las políticas públicas de violencia de género atiende a factores históricos, como señalan Incháustegui y Riquer (2010) lo que la hace dependiente de las condiciones de su propio nacimiento, así como de los diferentes intereses y coaliciones políticas a su alrededor. Sin embargo, esta persistencia estructural puede ser afectada debido a cambios en las condiciones subyacentes o a factores contingentes, lo que puede modificar los

arreglos institucionales previos (Mahoney, 2001) o activar disputas sobre la definición de posibles soluciones de política pública (Thelen, 2003).

En esos momentos de incertidumbre, se abren espacios de contención en los cuales los actores seleccionan una política pública particular entre las múltiples alternativas disponibles (Mahoney, 2001). Para explicar el rol de la agencia humana en estos procesos, Thelen (2003) señala que la introducción de nuevas coaliciones puede modificar los arreglos institucionales previos (capas institucionales) o redirigir la institución hacia otras metas y otros fines diferentes a los que originalmente fue diseñada (conversión institucional).

En este estudio, para el análisis de la dimensión histórica se re-construye el campo de la política pública de violencia de género como ha sido estudiado por académicas feministas. Para ello, se estructuran los argumentos en función de los periodos presidenciales hasta la adopción de la legislación federal en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; destacando los espacios de contención y las interrelaciones entre los gobiernos nacionales y el movimiento de mujeres y feminista en diferentes momentos históricos, en los cuales se reflejan los factores estructurales, las diferentes concepciones del sujeto “mujeres”, así como los momentos de coyuntura crítica que van dando forma al proceso de institucionalización de la perspectiva de género.

Esta parte se desarrolló en el capítulo I, denominado “Desarrollo, derechos humanos y políticas contra la violencia hacia las mujeres desde la perspectiva de género”

2) Los actores de la política pública

Para el análisis de la dimensión de los actores de la política pública, en este trabajo se retoman elementos de las diferentes propuestas. El objetivo es analizar la constitución y tipo de actores que impulsan el desarrollo y la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, la participación de los mismos en la toma de decisiones; así como de los actores que rechazan la solución propuesta en la política pública.

En las propuestas teóricas y empíricas revisadas, se considera participantes en los procesos de la política pública a los actores encargados de la toma de decisiones, a los evaluadores, como, en general, a los actores políticos, los movimientos de mujeres y

feministas, así como a las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales (Incháustegui, 1999), aunque con diferentes grados de influencia y participación en los procesos concretos. Sin embargo, para el caso de estudio, los actores que participan en estos procesos pueden dividirse en dos: los actores no gubernamentales, que participan de manera asociada para los objetivos de equidad; y los actores gubernamentales, como responsables principales en la creación de condiciones de equidad mediante la formulación de legislación y políticas públicas (Maier, 2006).

Con esta primera distinción, entre actores gubernamentales y no gubernamentales, se puede delimitar claramente el tipo de participación en el proceso de la política pública. Es decir, las actoras no gubernamentales, presentan menos constreñimientos al mandato legal, aunque también se encuentra regulado dentro de las definiciones de la propia política pública, y estas son las organizaciones de la sociedad civil que trabajan de manera asociada para los fines de la legislación en materia de violencia contra las mujeres en los casos de Chihuahua y Estado de México. Y, la participación de los actores gubernamentales, a quienes por definición de mandato legal les corresponde implementar la legislación en materia de violencia contra las mujeres para Chihuahua y el Estado de México.

Para el análisis de la constitución de los actores de la sociedad civil se desarrolla una tipología con base en su relación con las víctimas de violencia feminicida, sus prácticas en relación con el fenómeno de violencia feminicida y su manera de organizarse, concretamente por lo que corresponde a feminicidio y desaparición de mujeres. Esta parte, nos permitirá tener un mapa complejo de las organizaciones de la sociedad civil que implementan, de manera asociada con el gobierno, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como la legislación estatal en Chihuahua y el Estado de México.

El análisis de la constitución de los actores gubernamentales, se realiza a partir tres dimensiones: administrativa, normativa y política. Para lo cual se retoman algunos elementos de la propuesta desarrollada por Tarrés (2010) para el análisis de los obstáculos que enfrentan las instancias de las mujeres de los estados. Concretamente, este análisis del contexto institucional en el que desarrollan sus actividades las funcionarias públicas, nos permitirá ver las constricciones a que se encuentran sujetas a partir de los mandatos legales locales y el

poder político local, lo cual se refleja en la votación respecto de la negativa o la aprobación para aplicar la Alerta de Violencia de Género.

Para el análisis de la participación de los actores en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, se retoma el concepto de coaliciones en torno a la política pública, a partir de la cual los actores se agrupan (Incháustegui, 1999), ya sea para sustentarla, rechazarla o modificarla (Thelen, 2003). Esta organización de los actores en torno a la política pública va más allá de las categorías de gubernamentales y no gubernamentales, y es observable en las prácticas y los discursos de los actores en el proceso mismo de la política pública. Es decir, en las acciones que llevan a cabo en torno a la Alerta de Violencia de Género, ya sea para su aplicación, para rechazar su aplicación e, incluso, la no-participación.

Esta parte se presenta en el Capítulo III denominado “Alianzas y desencuentros en torno a la Alerta de Violencia de Género: Organizaciones de la sociedad civil y gobierno”.

3) El proceso de institucionalización de la política pública

De acuerdo con Incháustegui (1999) el objetivo de la institucionalización de la perspectiva de género en los procesos de política pública es revertir la desigual asignación de oportunidades y distribución de cargas sociales entre hombres y mujeres, para lo cual se introducen estos presupuestos teóricos y metodológicos de la equidad de género en los métodos de análisis y diagnóstico de los procesos de la política pública, así como en los mecanismos institucionales que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de las cargas sociales. Sobre la transversalidad de la perspectiva de género, señala Maier (2006, 2010) que se trata de una herramienta metodológica desarrollada para transformar la operación del gobierno en tanto modificar la situación y condición de mujeres y hombres en el acceso a oportunidades, recursos y privilegios.

Lo que para el objeto de estudio se refiere a los espacios intermedios de la política pública en los cuales coinciden: el quehacer del gobierno y el de las organizaciones de la sociedad civil. La interacción entre los actores de la política pública, como señala Schmidt (2008) se da en un escenario institucional, que a su vez se encuentra inmerso en un contexto político y

cultural concreto, delimitado espacial y temporalmente. Y, este escenario institucional, a su vez toma forma dentro de un momento específico en el proceso de la política pública.

Para abordar este proceso, se proponen tres dimensiones de análisis: el contexto, los espacios de interacción y las reglas. En lo que se refiere al contexto se señalan los factores políticos, sociales o culturales que, de acuerdo con los actores de la política pública, generaron una coyuntura crítica. En la dimensión de espacios de interacción de los actores de la política pública, siguiendo el planteamiento de Goffman (1959), se separa analíticamente en una *región posterior*, en la cual se realizan los preparativos para la actuación; y una *región anterior*, en la cual se presenta la puesta en escena. Por último, en la dimensión de las reglas se analiza el procedimiento legal seguido para activar la política pública de emergencia, en la cual se observan tres momentos: la procedencia, la discusión y la votación.

Esta parte se desarrolla en el Capítulo IV, denominado “Las prácticas político-culturales en la activación de la Alerta de Violencia de Género: Los casos de Chihuahua y Estado de México”.

4) Significados de la violencia de género, de la política pública y de las vías para solucionarla

De acuerdo con la bibliografía revisada, la ambigüedad en la definición del concepto de transversalidad de la perspectiva de género, al momento de su inserción en el proceso de la política pública, se ha traducido en problemas en las dimensiones política (Tarrés, 2010) y cultural (Maier, 2010b). Lo cual, las autoras citadas refieren como un fenómeno de “reformulación”, “resignificación”, “apropiación” o “neutralización” del concepto, al grado de significar lo que Tepichin (2010) caracteriza como “cualquier asunto que tenga que ver con las mujeres y sus derechos”. Es decir, lo que estas investigaciones nos dicen es que no se trata de un problema de asimilación de los conceptos, sino de oposición a sus metas estratégicas o a las vías para llevarla a cabo.

Sin embargo, no se puede hablar de una oposición en el sentido totalizante de la palabra, pues los factores que dan forma a las interpretaciones que realizan los actores son múltiples, sobre todo cuando se presentan en contextos de cambio institucional, pues son uno o varios

paradigmas de política pública los que sirven como *filtros* para la interpretación. Estas modalidades de interpretación (Incháustegui, 1999) en el contexto de la política pública analizada son todavía más ricos y diversos, puesto que los espacios formales e informales de interacción entre los diferentes actores presentan también variaciones.

La actuación de los diversos actores se sustenta sobre acuerdos tácitos, los cuales varían de acuerdo con la presencia de un auditorio, pues se entiende que hay cierto grado de oposición en constante negociación (Goffman, 1959). Siguiendo la lógica de la construcción de los marcos interpretativos, la Alerta de Violencia de Género se analiza a partir de las representaciones estratégicas explícitas e implícitas sobre la diagnosis y la prognosis del problema de violencia de género y su solución, a la luz de tres conceptos: igualdad de género, discriminación de género y violencia de género (contenidos en la legislación vigente). Las prácticas, como las acciones que realizan los actores en torno a la aplicación de la política pública; y las interpretaciones que realizan los actores de la política pública acerca del modelo desde las distintas posiciones en el escenario.

Esta parte se desarrolla en el Capítulo IV, denominado “Las prácticas político-culturales en la activación de la Alerta de Violencia de Género: Los casos de Chihuahua y Estado de México”.

Conclusiones

La construcción del campo de las políticas públicas de violencia de género atiende a factores históricos, como señalan Incháustegui y Riquer (2010) lo que la hace dependiente de las condiciones de su propio nacimiento, así como a los diferentes intereses y coaliciones políticas en torno a la misma. Sin embargo, esta persistencia estructural puede ser afectada debido a cambios en las condiciones subyacentes o a factores contingentes, lo que puede modificar los arreglos institucionales previos (Mahoney, 2001) o activar disputas sobre la definición de posibles soluciones de política pública (Thelen, 2003).

En esos momentos de incertidumbre, se abren espacios de contención en los cuales los actores seleccionan una política pública particular entre las múltiples alternativas disponibles

(Mahoney, 2001). Para explicar el rol de la agencia humana en estos procesos, Thelen (2003) señala que la introducción de nuevas coaliciones puede modificar los arreglos institucionales previos (capas institucionales) o redirigir la institución hacia otras metas y otros fines diferentes a los que originalmente fue diseñada (conversión institucional).

En las propuestas teóricas y empíricas revisadas, se considera participantes en los procesos de la política pública a los actores encargados de la toma de decisiones, a los evaluadores, como en general a los actores políticos, los movimientos de mujeres y feministas, así como a las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales (Incháustegui, 1999), aunque con diferentes grados de influencia y participación en el proceso concreto. Sin embargo, para el caso de estudio, los actores que participan pueden dividirse en dos: los actores gubernamentales, como responsables principales en la creación de condiciones de equidad mediante la formulación de legislación y políticas públicas; y, los actores no gubernamentales, que participan de manera asociada para los objetivos de equidad (Maier, 2006), sobre todo atendiendo al procedimiento legal establecido para la activación de la Alerta de Violencia de Género.⁶

Por otra parte, para el análisis de la participación de los actores en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, se propone retomar el concepto de coaliciones en torno a la política pública, a partir de la cual se agrupan (Incháustegui, 1999), ya sea para sustentarla, rechazarla o modificarla (Thelen, 2003). Esta organización de los actores en torno a la política pública va más allá de las categorías de gubernamentales y no gubernamentales, y es observable en las prácticas y los discursos de los actores en el proceso mismo de la política pública. Es decir, en las acciones que llevan a cabo para activar la Alerta de Violencia de Género, o para rechazar su activación o argumentar la necesidad de modificar los procedimientos.

Ahora bien, siguiendo el desarrollo teórico de Incháustegui (1999) el objetivo de la institucionalización de la perspectiva de género en los procesos de política pública es revertir

⁶ El derecho subjetivo para solicitar la activación de la Alerta de Violencia de Género corresponde a “los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales” (artículo 24, fracción III, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia).

la desigual asignación de oportunidades y distribución de cargas sociales entre hombres y mujeres, para lo cual se introducen los presupuestos teóricos y metodológicos de la ‘equidad’ de género en los métodos de análisis y diagnóstico de los procesos de la política pública, así como en los mecanismos institucionales que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de las cargas sociales.

Sobre la transversalidad de la perspectiva de género –señala Maier (2006, 2010)– se trata de una herramienta metodológica desarrollada para transformar la operación del gobierno en tanto que modifica la situación y condición de mujeres y hombres en el acceso a oportunidades, recursos y privilegios. Lo que para el objeto de estudio se refiere a los espacios intermedios de la política pública en los cuales coinciden: el quehacer del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil (López, 2006).

Es decir, la interacción entre los actores de la política pública, como señala Schmidt (2008) se da en un escenario institucional, que a su vez se encuentra inmerso en un contexto político y cultural concreto, delimitado espacial y temporalmente. Y, este escenario institucional a su vez toma forma dentro de un momento específico en el proceso de la política pública. Para abordar este proceso, se propone tres dimensiones de análisis: el contexto, los espacios de interacción y las reglas.

En el contexto se señala los factores políticos, sociales o culturales que, de acuerdo con los actores de la Alerta de Violencia de Género, generaron una coyuntura crítica. En la dimensión de espacios de interacción, siguiendo el planteamiento de Goffman (1959), se separa analíticamente en una región posterior, en la cual se realizan los preparativos para la actuación; y, una región anterior, en la cual se presenta la puesta en escena. Y, en la dimensión de las reglas se analiza el procedimiento legal seguido para la activación de la política pública de emergencia, en la cual se observan tres momentos: el procedimiento seguido para activar la Alerta de Violencia de Género, la discusión en torno a su procedencia y la votación en la que se aprueba o rechaza su activación.

De acuerdo con la bibliografía revisada, la ambigüedad en la definición del concepto de transversalidad de la perspectiva de género, al momento de su inserción en el proceso de la

política pública, se ha traducido en problemas en las dimensiones política (Tarrés, 2010) y cultural (Maier, 2010b). Lo cual, las autoras citadas refieren como un fenómeno de “reformulación”, “resignificación”, “apropiación” o “neutralización” del concepto, al grado de significar lo que Tepichin (2010) caracteriza como “cualquier asunto que tenga que ver con las mujeres y sus derechos”. Es decir, lo que estas investigaciones nos dicen es que no se trata de un problema de asimilación de conceptos, sino de oposición a sus metas estratégicas o a las vías para llevarla a cabo.

Sin embargo, no se puede hablar de una oposición en el sentido totalizante de la palabra, pues los factores que dan forma a las interpretaciones que realizan los actores son múltiples, sobre todo cuando se presentan en contextos de cambio institucional, pues son uno o varios paradigmas de política pública los que sirven como *filtros* para la interpretación. Estas modalidades de interpretación (Incháustegui, 1999) en el contexto de la política pública analizada son todavía más ricos y diversos, puesto que los espacios formales e informales de interacción entre los diferentes actores presentan también variaciones.

La actuación de los diversos actores se sustenta sobre acuerdos tácitos, los cuales varían de acuerdo a la presencia de un auditorio, pues se entiende que hay cierto grado de oposición en constante negociación (Goffman, 1959). Siguiendo la lógica de la construcción de los marcos interpretativos, el modelo de la política pública se analizará a partir de las representaciones estratégicas explícitas e implícitas sobre la diagnosis y la prognosis del problema de violencia de género y su solución, a la luz de tres conceptos: igualdad de género, discriminación de género y violencia de género (contenidos en la legislación vigente). Las prácticas, como las acciones que realizan los actores en torno a la aplicación de la política pública. Y, las interpretaciones que realizan los actores de la política pública acerca del modelo desde las distintas posiciones en el escenario.

CAPÍTULO III. ALIANZAS Y DESENCUENTROS EN TORNO A LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO: ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO

La experiencia es una fuente confiable de conocimiento porque se apoya en el contacto directo entre la percepción del historiador y la realidad. Pensar por sí mismo significa ser dueño de sus propios pensamientos, y esta relación de propiedad garantiza la independencia del individuo, su capacidad de leer el pasado correctamente, la autoridad del conocimiento que produce

Joan Scott, 1992, *Sobre el pensamiento de Collingwood*.

En este capítulo se desarrolla la dimensión de los actores de la política pública. El objetivo es analizar la constitución de los actores sociales que llevan a cabo acciones relacionadas con el cumplimiento al respeto de los derechos humanos de las mujeres, en su vertiente de la no violencia, y que participaron en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género. Para realizar lo anterior, se presenta un mapa de los actores sociales: organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y otros, que participan en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, así como las alianzas formadas para impulsar su aplicación o para rechazarla. El capítulo se divide en tres secciones.

En la primera se presenta el mapa de las organizaciones de mujeres que trabajan el tema de violencia feminicida, concretamente feminicidio y desapariciones, en el estado de Chihuahua y el Estado de México. Estas organizaciones en la actualidad participan en una red nacional de organizaciones denominada “Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio” cuyo objetivo central es la documentación del feminicidio, como insumo para la implementación de los mecanismos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y de los derechos humanos de las mujeres. Es decir, trabajan de manera asociada con las entidades gubernamentales locales y federales.

Este espacio de confluencia de las organizaciones del país es complejo y diverso, puesto que coinciden diferentes ideologías, coexisten diferentes formas de hacer política y maneras de interpretar el mundo, pero con una agenda compartida. Para abordar estas diferencias y las maneras en que se articulan, se desarrolla una tipología construida con base en la información recabada en el trabajo de campo, entrevistas y observación participante. En el análisis de los datos surgieron tres dimensiones: la relación con los familiares de las víctimas de feminicidio

y/o desaparición, las prácticas político-culturales y el contexto en el que llevan a cabo las acciones.

En la segunda, se desarrolla el mapa de dependencias gubernamentales que integran el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Sistema Nacional). Este órgano gubernamental se encuentra integrado por nueve funcionarios federales y las titulares de las treinta y dos instancias para el adelanto de las mujeres en los estados. Su objetivo central es la implementación de la LGAMVLV y los programas y políticas que de ellos se derivan; por tanto, les corresponde analizar, argumentar y votar la declaración de la Alerta de Violencia de Género.

Sin embargo, cada uno de los actores gubernamentales se encuentra constreñido estructuralmente por el mandato legal de su entidad federativa, por el gobierno al que pertenecen, así como por el partido en dicho gobierno, lo que tiene efectos sobre la aplicación de la Alerta de Violencia. Para sustentar el argumento anterior, se retomaron elementos para el análisis de los obstáculos de las instancias de la mujer propuesta por Tarrés (2010), y se desarrollaron en tres dimensiones: administrativa, normativa y política, con la cual se construye una medición sobre el grado de autonomía (menor/media/mayor) que cada uno de los integrantes del Sistema Nacional tienen respecto de los gobiernos a los cuales pertenecen.

En la tercera se desarrolla la manera en que se conformaron las coaliciones de política pública en torno a la Alerta de Violencia de Género para Chihuahua y el Estado de México. Para el caso de Chihuahua se argumenta que no hubo consenso de las organizaciones *comunitarias*, de *madres de víctimas*, *acompañantes*, *defensoras*, *cabilderas* e *institucionalizadas*, todas locales, que tienen las capacidades para solicitar la aplicación de la Alerta de Violencia de Género. En este sentido, la actuación aislada de la organización que pidió el apoyo del Congreso del Estado para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género no obtuvo una respuesta favorable.

Sin embargo, también los factores contextuales, como el incremento de la violencia generalizada en la entidad y la incursión del ejército en la “lucha contra el narcotráfico”, tuvieron por efecto la modificación de las prácticas de las organizaciones de la sociedad civil:

inhibición de la participación pública y modificación de las prácticas y estrategias para el avance de la agenda de los derechos humanos de las mujeres. Lo que también es explicativo de la falta de articulación de las organizaciones locales.

Para el caso del Estado de México, se observó que coincidieron las agendas de tres organizaciones en materia de derechos humanos de las mujeres, por lo que al generar una estrategia conjunta que incluyera la presentación de un caso paradigmático, el trabajo con organizaciones del Estado de México y la implementación de los mecanismos de la LGAMVLV, resultó en una alianza para solicitar la aplicación de una Alerta de Violencia de Género en esa entidad.

Siguiendo estas ideas, se argumenta que la politización de la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México (gobernado por el Partido Revolucionario Institucional), fue generada por los actores gubernamentales federales y de los estados de la república, principalmente pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional, quienes formaron una coalición en contra de la Alerta de Violencia de Género, y el Partido Acción Nacional, que actuó a favor de la misma. La mayoría de los votos al interior del Sistema Nacional fue de rechazo del inicio de investigación por violencia feminicida en el Estado de México.

3.1 La red nacional de organizaciones para la documentación del feminicidio: Un lugar de confluencia

El Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (Observatorio) es una red nacional de organizaciones, integrada por cincuenta y una organizaciones de diecinueve estados de la república, aunque –como ellas mismas señalan– “quienes participan varía anualmente y no siempre son las mismas”. Sin embargo, para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género son muy claras las alianzas establecidas entre las diferentes activistas y organizaciones participantes.

El Observatorio surge formalmente en 2007, pero tiene como antecedente el proyecto colectivo “Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de

Feminicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua”,¹ que surge de la necesidad de contribuir en la vigilancia de los mecanismos del Estado para impartir justicia, particularmente para dar seguimiento a las actuaciones de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Aunque, desde su surgimiento se visualizó la posibilidad de ampliar sus actividades de seguimiento a las demás instituciones encargadas de la impartición de justicia (Observatorio Ciudadano, 2005).

La propia organización, señala que los *Observatorios*, son concebidos como nuevas instituciones de la sociedad civil que contribuyen al fortalecimiento institucional.² En este sentido, proponen que las figuras jurídicas del Estado sean reconocidas y utilizadas como herramientas de la ciudadanía, para fortalecer los derechos humanos (Observatorio Ciudadano, 2005) en tres vertientes: la participación ciudadana en organismos del Estado, la verificación del cumplimiento de las funciones del Estado, y la difusión del papel de los organismos encargados de garantizar los derechos humanos de las mujeres.

El objetivo central de esta red de organizaciones es la generación de un mecanismo común que permita la documentación de casos de feminicidio, para contar con insumos que faciliten los procesos de incidencia en el diseño de leyes y políticas públicas en violencia de género y feminicidio. Una de sus actividades principales es la documentación de asesinatos de mujeres, siguiendo metodologías cualitativas y cuantitativas,³ así como el monitoreo de la

¹ Inicialmente, las organizaciones que se unieron en torno a este objetivo, fueron: “Católicas por el Derechos a Decidir”, la “Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos” y la “Red nacional contra la Violencia hacia las Mujeres y los Hombres Jóvenes” y “Red Mujer/Siglo XXI”; con el apoyo de las organizaciones “Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia”, “Justicia para Nuestras Hijas” y “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”. Ya desde las primeras colaboraciones colectivas en torno al tema del feminicidio y el seguimiento de las obligaciones del Estado, establecieron colaboraciones técnicas con diversas organizaciones especializadas, como la “Academia Mexicana de Derechos Humanos”, A.C., y el “Centro de Derechos Humanos de las Mujeres”, A.C. (Observatorio Ciudadano, 2006).

² Retoman la definición de Jorge Luis Maiorano, Ex Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, Ex presidente del Instituto Internacional del Ombudsman, Profesor titular de Derecho Administrativo Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Belgrado (Buenos Aires) y Presidente del Observatorio de Derechos Humanos (FODHU).

³ Revisión de notas de prensa y medios electrónicos; obtención de información oficial por medio de los mecanismos de transparencia gubernamental, como informes oficiales de casos, expedientes y datos producidos por las autoridades; análisis de censos oficiales, encuestas producidas por entidades gubernamentales; así como el seguimiento de casos individuales.

implementación de la LGAMVLV (Observatorio Ciudadano, 2012). Entre sus actividades proyectadas, se encuentra:

Generar un procedimiento para declarar una zona de alerta de violencia contra las mujeres en la región, dirigido a los mecanismos regionales e internacionales de protección de derechos de las mujeres, que permita evaluar la eficacia y aplicación de las medidas nacionales creadas para erradicar esta problemática (Observatorio Ciudadano, 2012).

Las organizaciones que integran el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, son las siguientes:

CUADRO 3.1 *Integrantes del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio*

Organización	Lugar	Tema
Mujeres Unidas Olympia de Gauges	Baja California	Violencia intrafamiliar
Yauani	Baja California	---
Red Nacional de Asesoras y Promotoras Rurales	Chiapas	---
Red de Mujeres del Sur	Chiapas	---
Red de Mujeres por la Igualdad, Desarrollo, Género, Ciudadanía	Chiapas	Igualdad, desarrollo, género y ciudadanía
“Casa Amiga” Centro de Crisis	Chihuahua	Derechos humanos de las mujeres
Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A. C.	Chihuahua	Derechos humanos de las mujeres, enfoque feminista
Justicia para Nuestras Hijas	Chihuahua	Acceso a la justicia por desapariciones y/o feminicidios
Mujeres por México en Chihuahua	Chihuahua	Derechos humanos de las mujeres, niñas y niños
Red Mesa de Mujeres de Juárez	Chihuahua	Violencia de género y derechos humanos de las mujeres
Nuestras Hijas de Regreso a Casa	Chihuahua	Violencia y derechos humanos de las mujeres
Casa Promoción Juvenil	Chihuahua	Equidad de género, derechos humanos y construcción de ciudadanía

Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”	Coahuila	Derechos humanos, enfoque católico
Comité de Derechos Humanos de Colima	Colima	Derechos humanos
Católicas por el derecho a decidir, A. C.	Distrito Federal	Derechos sexuales y reproductivos
Academia Mexicana de Derechos Humanos	Distrito Federal	Derechos humanos
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos	Distrito Federal	Derechos humanos
Red Mujer Siglo XXI	Distrito Federal	---
Arte Contra el Femicidio	Distrito Federal	Femicidio
Red contra la Violencia hacia las Mujeres y los Hombres Jóvenes	Distrito Federal	Violencia
Red de Investigadoras “Por la Vida y la Libertad de las Mujeres”	Distrito Federal	Derechos humanos de las mujeres, enfoque feminista
Visión Mundial de México, A. C.	Estado de México	Violencia hacia niñas y niños, y violencia intrafamiliar
Red de Promotoras de Ecatepec	Estado de México	---
Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, León	Guanajuato	Derechos humanos
Centro de Derechos Humanos “Victoria Diez”	Guanajuato	Derechos humanos de las mujeres
Red Guerrerense de Organismos de Derechos Humanos	Guerrero	Derechos humanos
Centro Regional de Defensa de Derechos Humanos “José María Morelos y Pavón”	Guerrero	Derechos humanos
Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A. C. (Asilegal)	Guerrero	Asistencia en derechos humanos
Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, A. C.	Guerrero	Derechos humanos
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Cladem, Jalisco	Jalisco	Derechos humanos de las mujeres
Comité contra los Femicidios en Morelos	Morelos	Femicidio
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Cladem, Morelos	Morelos	Derechos humanos de las mujeres
Academia Morelense de Derechos Humanos	Morelos	Derechos humanos
Centro de Derechos Humanos “Solidaridad Popular”, A. C.	Nuevo León	Derechos humanos
Consortio para el Diálogo Parlamentario y	Oaxaca	Derechos humanos de las mujeres, enfoque

la Equidad Oaxaca, A. C.		feminista
Coordinadora de Mujeres Oaxaqueñas 1 de Agosto	Oaxaca	Derechos humanos de las mujeres
Centro Integral Jurídico Pro-Derechos	Oaxaca	---
Mujeres Organizadas Yuubani	Oaxaca	---
Asociación Sinaloense de Universitarias, A. C.	Sinaloa	Enfoque de género y derechos humanos
Frente Cívico Sinaloense	Sinaloa	---
Nosotras Ciudadanas	Sonora	---
Asociación Ecológica Santo Tomás	Tabasco	Defensores de los recursos naturales
Servicio, paz y justicia-México	Tabasco	---
Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.	Tamaulipas	Derechos humanos
Centro Fray Julián Garcés de Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C.	Tlaxcala	Derechos humanos, enfoque de género y católico
Red Nacional de Periodistas	Veracruz	Derechos humanos de las mujeres y medios
Ciencia Social Alternativa	Yucatán	---
Red “Por sus Derechos Mujeres en Red”	Yucatán	Derechos humanos de las mujeres
Colectivo Bolivariano	---	---
Mahatma Gandhi, A. C.	---	---

Fuente: Elaboración propia, con información de la página de internet del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio: <http://observatoriofemicidiomexico.com/quienessomos.html>. Cuando se realizaba el trabajo de campo, estaban en proceso de integración cuatro organizaciones.

La especialización de las organizaciones de las distintas ciudades, así como la diversidad de sus prácticas ha contribuido a la generación de estrategias comprensivas y complejas.

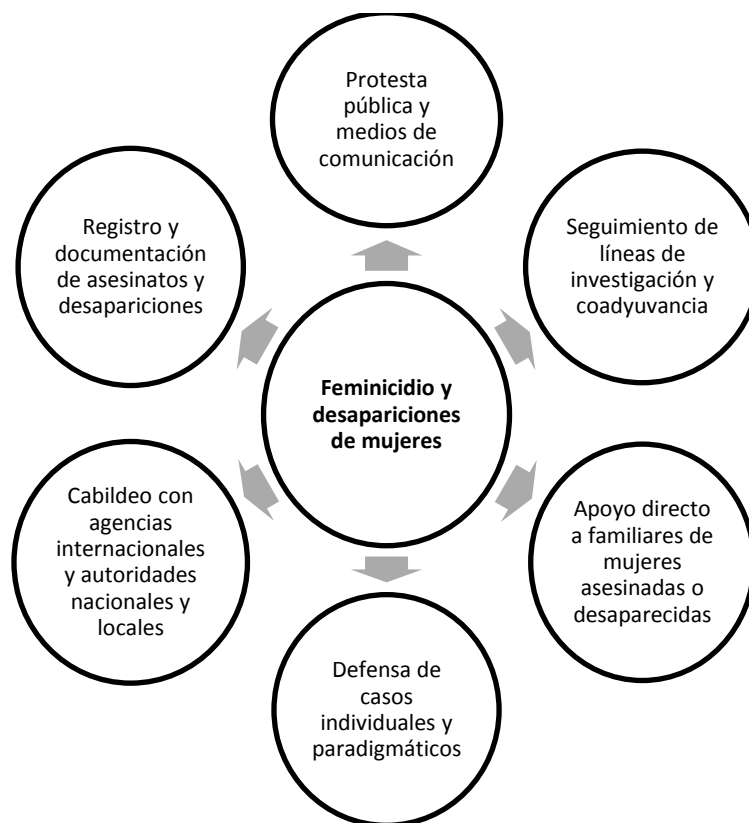
3.1.1 Tipología de las organizaciones de mujeres y sus prácticas en torno al feminicidio y la desaparición de mujeres: Chihuahua y Estado de México

Las organizaciones de mujeres del estado de Chihuahua y del Estado de México han llevado a cabo acciones en torno al feminicidio y las desapariciones de mujeres, las cuales se pueden agrupar en: protesta pública y medios de comunicación; seguimiento de líneas de investigación y coadyuvancia; registro y documentación de asesinatos y desapariciones; cabildeo con autoridades locales, nacionales y agencias internacionales; defensa de casos

individuales y paradigmáticos; y, apoyo directo a familiares de mujeres asesinadas o desaparecidas.

Las prácticas que han desarrollado los grupos de mujeres, en torno al feminicidio y la desaparición de mujeres, forman parte de un proceso de largo plazo en el que individual y colectivamente se han constituido como sujetos sociales, que visibilizan y nombran las formas de violencia extrema que se ejerce en contra de las mujeres en sus comunidades y ciudades. Esta práctica de los derechos humanos de las mujeres coincide con lo que señala Bunch (1999), la construcción de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres como violaciones a los derechos humanos son procesos históricos en los cuales han participado mujeres de todo el mundo y que se nutre de describir la vida de las mujeres en el lenguaje de los derechos humanos con un lente de género.

FIGURA 3.1 *Prácticas de las organizaciones de mujeres en relación con el feminicidio y las desapariciones de mujeres*



Fuente: Elaboración propia con base en información recabada en trabajo de campo.

Como se puede observar en la FIGURA 3.1, hay una diversidad de acciones⁴ que llevan a cabo las organizaciones de mujeres en torno al feminicidio y desapariciones de mujeres. Sin embargo, las modalidades de las prácticas político-culturales adoptadas para llevarlas a cabo varían dependiendo del contexto de significado,⁵ es decir, la realidad política, social e ideológica que condiciona la experiencia.

Con base en información recabada en el trabajo de campo, entrevistas y observación, se construyó una tipología considerando la diversidad de mujeres, experiencias, procesos y posturas respecto de la violencia contra las mujeres que se encontraron. Lo que se presenta no son tipos ideales, sino una clasificación de las prácticas de las organizaciones de mujeres⁶ en forma de niveles, construida con base en los procesos de mujeres que hablaron de su experiencia y las transformaciones en las maneras de hacer política.

CUADRO 3.2 *Tipología de las organizaciones según su relación con las víctimas y los estados en que tienen presencia*

Tipología de organizaciones	Prácticas características	Chihuahua		Estado de México	
		Presencia	Nivel	Presencia	Nivel
Madres de víctimas	Protesta y denuncia	X	Local		
Comunitarias	Protesta	X	Local	X	Local
Acompañantes	Apoyo a familiares Defensa	X	Local		
Defensoras	Investigación Defensa	X	Local	X	Nacional
Observadoras	Registro y documentación	X	Local	X	Nacional
Cabilderas	Negociación con agentes de gobierno Protesta y medios	X	Local	X	Nacional
Institucionaladas	Defensoras cabilderas	X	Local		

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, 2012.

⁴ “La acción es la ejecución de un acto proyectado. [y] el significado de cualquier acción es su correspondiente acto proyectado” (Schütz, 1989:90).

⁵ Como la realidad política, social e ideológica más amplia, que nos constituye y condiciona cada momento de nuestra vida, cada uno de nuestros pensamientos, valores y actos (Dietz, 1991).

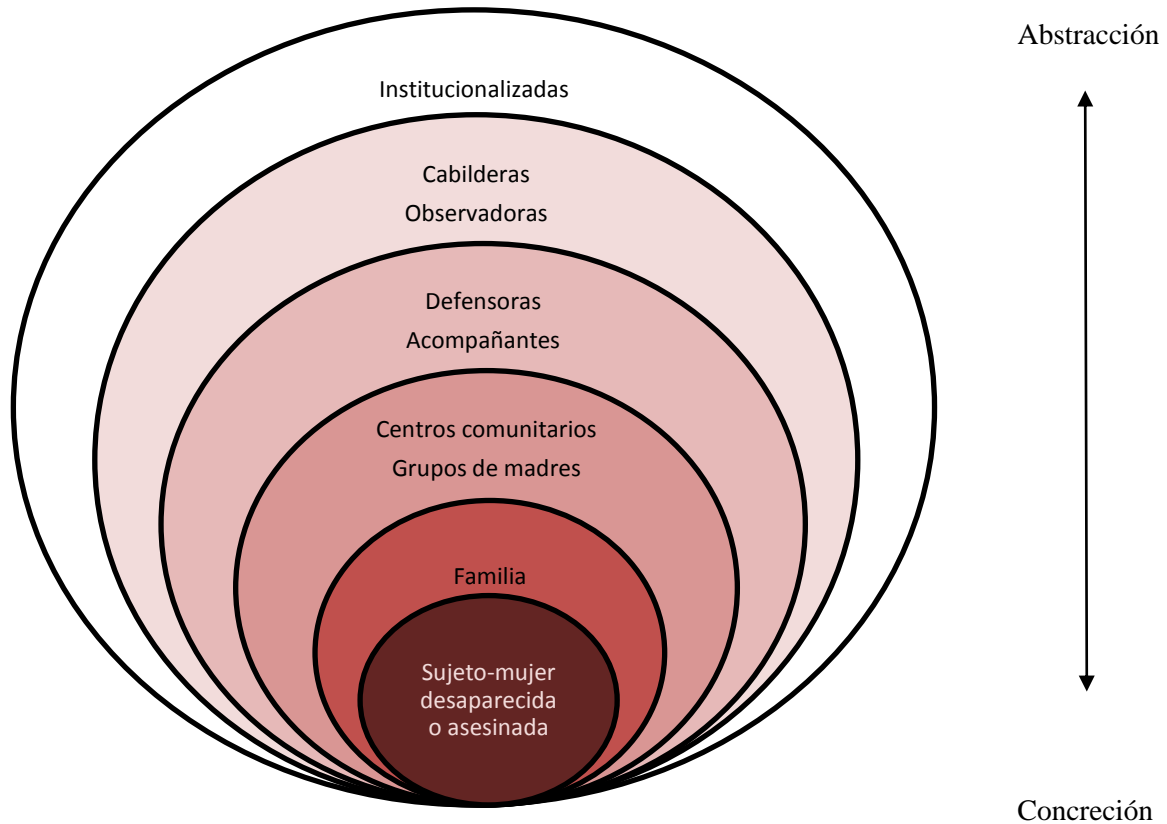
⁶ Si bien, se encontró la participación de hombres, sobre todo en las organizaciones de familiares de víctimas, la gran mayoría de las activistas entrevistadas son mujeres.

El primer caso típico son las organizaciones de familiares, generalmente las madres de las mujeres desaparecidas y/o asesinadas, pues son las primeras en denunciar la desaparición e impulsar el movimiento del sistema gubernamental para salvaguardar los derechos fundamentales a la libertad, a la seguridad, a la integridad y a la vida de sus hijas. El segundo caso es representativo de las organizaciones que realizan trabajo en la comunidad, que conocen el contexto local inmediato de las mujeres y sus familias, en cuyo trabajo cotidiano visibilizan y nombran la violencia contra las mujeres y sus relaciones con los factores contextuales. Los siguientes casos típicos se refieren a las organizaciones que participan en los procesos de implementación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en diferentes niveles y ámbitos, pero que gradualmente se van alejando del espacio inmediato de las mujeres desaparecidas y asesinadas, en relación con los contextos en que llevan a cabo sus actividades.

En el desarrollo del trabajo de campo se encontraron organizaciones que se integran con activistas que realizan una multiplicidad de actividades, o que han transitado de un grupo a otro, adaptando sus prácticas y estrategias en función de las actividades de la organización, de la fase del movimiento social y del contexto. También se observó que los discursos sobre de la víctima de feminicidio y/o desaparición, así como de la problemática se va modificando conforme las actoras transitan de un espacio a otro, pero también se complejiza en la medida en que se han situado en diferentes posiciones respecto de la problemática social, las relaciones con las autoridades gubernamentales y su propia situación en el momento en que se realizó la entrevista.

En la FIGURA 3.2 se presenta en forma visual las actividades que realizan las organizaciones de mujeres en su relación de cercanía con la mujer, joven o niña asesinada (feminicidio) o desaparecida, que van desde pequeños grupos de familias hasta organizaciones altamente profesionalizadas –aunque sin afirmar que todas las organizaciones pasan estos procesos–. También se considera que los discursos acerca del fenómeno social tienen una mayor abstracción entre más alejado se encuentra de las víctimas, así como una mayor concreción cuando el vínculo es más estrecho.

FIGURA 3.2 *Los tránsitos de las organizaciones de mujeres en relación con la cercanía a la víctima de feminicidio y/o desaparición y sus espacios de influencia*



Fuente: Elaboración propia.

Madres de víctimas

El primer tipo se ha denominado *Madres de víctimas*, significa, de manera sintética, a las familias (madres, padres, hermanas/os e hijas/os) de mujeres desaparecidas, ya sea que continúan desaparecidas o que sus cuerpos fueron encontrados y por las características de los hechos, sus asesinatos fueron clasificados por las expertas como feminicidio. Y, representa a los grupos de familiares de víctimas que se organizan para exigir justicia. Sin embargo, se usa el término de “madres” porque por lo general las organizaciones que se encontraron son integradas mayoritariamente por ellas.

Las maneras en que las *Madres de víctimas* se organizan para buscar a sus hijas, denunciar y exigir la actuación de las autoridades, son muy diversas, y no necesariamente transitan hacia una organización formal. Las primeras acciones que realizan conjuntamente estas agrupaciones se dirigen a la opinión pública: protestas, marchas y manifestaciones; con las cuales se busca llamar la atención de las autoridades para que investiguen sus casos. En entrevista, una activista madre de joven desaparecida y asesinada,⁷ comenta cuando descubre que hay otras familias en su misma situación:

En toda esa parte [lugar donde desaparece su hija] tapizamos con fotos de [mi hija]. Entonces, otras familias me hablan y me dicen que también estaban pasando por lo mismo: “Yo también tengo a mi hija desaparecida”. Una y otra y otra. Seis familias me hablaron, en marzo del 2002. Para el 18 de marzo [de 2002] ya estábamos visitando al Gobernador y exigiéndole que nos diera la cara. El Gobernador de ese momento nos dice que sí. Las otras [jóvenes desaparecidas] eran de 2000 y 2001, pero la desaparición era igual [...] (Activista madre de joven desaparecida y asesinada en Chihuahua).

Las acciones que realizan inicialmente estas agrupaciones se dirigen a la investigación de la desaparición. Por lo cual, cuando se encuentran los cuerpos de las jóvenes asesinadas, se da una transformación de las agrupaciones, pues se enfrentan al dilema de continuar en la búsqueda de las otras jóvenes y redefinir el objeto de la organización de una manera más clara, con lo cual también se van modificando las prácticas políticas. Otro ejemplo de la manera en que las familias deciden agruparse para ayudarse mutuamente, lo relata una activista de Ciudad Juárez, maestra de una joven asesinada. Comenta que inicialmente ella creía en la posibilidad que la joven desaparecida se hubiera ido de su casa, sobre todo porque era el discurso oficial; pero cuando encontraron su cuerpo, decidió participar desde la radio y la prensa informando a la comunidad sobre lo que estaba ocurriendo:

Yo desde un principio escribí acerca de quién era Alejandra, y creo que nunca se había hecho, nunca se había puesto la vida de una chica que fue asesinada. [...] La difusión de su vida despertó la necesidad de otras familias de integrarse al movimiento. Y yo lo dije: “no me voy a quedar de brazos cruzados, ¡definitivamente!”. Y así lo expresé en mis escritos, en mis programas de radio y en una revista política (Activista de organización de madres de feminicidio y desaparecidas en Ciudad Juárez).

⁷ Su caso fue llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y ante la aceptación de responsabilidad por parte del Estado Mexicano y del Estado de Chihuahua, se acordaron las condiciones para satisfacer la justicia por su feminicidio.

Sin embargo, estos son casos excepcionales, pues las prácticas de los actores gubernamentales para evitar que las familias de mujeres desaparecidas y asesinadas se organicen van desde recomendar que no comuniquen los hechos a otras personas, que no acudan a la prensa, ni con las organizaciones.

En entrevista, Julia Monárrez,⁸ investigadora de El Colegio de la Frontera Norte, comenta que debido a factores económicos y sociales no todas las familias pueden participar en la búsqueda de sus hijas, además que se presenta una división sexual de las actividades. Muchas veces trabajan la madre y el padre, lo que limita el tiempo que pueden dedicar, sobre todo cuando tienen otros hijos a quienes tienen que continuar proveyendo. En la mayoría de los casos, señala, son las mujeres quienes participan, mientras el padre continúa con un empleo formal. Sin embargo, en ocasiones, las mujeres se ven obligadas a continuar atendiendo a los hijos que les sobreviven, por lo que tienen que abandonar su exigencia de justicia.

Por otra parte, cuando las *Madres de víctimas* deciden presentar un caso paradigmático, ellas son quienes realizan todo el trabajo de investigación, recopilación de pruebas y redacción, toda la cuestión técnica. Posteriormente, las organizaciones *Defensoras* las asesoran, le dan la forma jurídica y llevan los procesos, la cuestión meramente jurídica. Por ejemplo, en un caso que fue llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señala una activista:

El trabajo fuerte lo hizo ella [activista madre de la víctima], no nosotras. En todos los casos que yo conozco el trabajo fuerte lo hacen las organizaciones de ellas [*Madres de víctimas*]. Son las que arrastran el lápiz y todo. En este caso fue así, ella se fletaba y todo, ella hacia sus apuntes, absolutamente todo. Ella hizo el trabajo técnico casi completo, claro que nosotros le dábamos los formatos por internet, pero realmente a mí me parece que ese mérito fundamentalmente lo tiene ella (*Defensora* de Chihuahua).

⁸ Experta en violencia contra las mujeres, feminicidio e inseguridad ciudadana; y, autora de *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez* (2009), colaboradora de *Bordeando la violencia contra las mujeres en la frontera norte de México* (2009), y co-autora en *Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez* (2007), entre otras publicaciones. También fue **perita ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del “Campo Algodonero”**.

Es decir, las *madres de víctimas* inicialmente se dirigen a la opinión pública y buscan audiencias con los titulares del poder ejecutivo, ya sea el Gobernador o Presidente de la república. Su objetivo principal es buscar a sus hijas. Cuando aparecen los cuerpos, su objetivo se dirige a la búsqueda de justicia, lo cual implica presionar a las autoridades para que investiguen, así como participar en el seguimiento de líneas de investigación.

Comunitarias

El tipo *Comunitarias* representa el caso de las organizaciones o colectivos que trabajan directamente en las comunidades ya sea que provengan de movimientos sociales de mujeres para la toma de tierras o exigencia de servicios públicos; o, que surgen de movimientos comunitarios, pero posteriormente se especializan en temas como salud sexual, VIH-Sida, o con grupos en situación de vulnerabilidad como familias, niñez, usuarios de drogas, o centros comunitarios, clínicas preventivas o salud alternativa.

Por ejemplo, una organización del Estado de México que surgió de un proceso de toma de tierras en un poblado con altos índices de pobreza y violencia comunitaria, al vincularse con organizaciones internacionales se especializó en temas sobre niñez. Al realizar trabajo sobre derechos humanos de la niñez, reconocieron y visibilizaron el impacto de la violencia de género contra las mujeres en el ámbito familiar y sus relaciones con la violencia comunitaria. Sin embargo, no han desarrollado capacidades de interlocución con los actores gubernamentales locales que les permita incidir en el proceso de implementación de la legislación local en materia de violencia de género (Activista del Estado de México).

Esta organización actualmente forma parte de un proyecto de capacitación de violencia contra las mujeres. La idea fundamental es que conozcan sus derechos humanos y a partir de lo que ven en su entorno tomen conciencia de las violaciones a los derechos humanos de otras mujeres, y puedan realizar actividades de *acompañamiento, cabildeo y observadora*, conforme se desarrollen capacidades individuales y colectivas.

Acompañantes

El tipo *Acompañamiento* es usado tanto para referirse a la actuación colectiva –el acompañarse mutuamente–, desde apoyarse en las actividades que realizan las compañeras integrantes de la red, como al acto concreto de llevar un caso de derechos humanos de las mujeres. Esta segunda connotación es usada por las activistas entrevistadas para referirse a las actividades que realizan para, precisamente, acompañar a las mujeres que han vivido una situación de violencia o familiares de mujeres desaparecidas y asesinadas particularmente en los procedimientos que se llevan con las autoridades locales. Las formas en que las activistas explican qué significa el acompañamiento se relaciona con su propio proceso de constitución como sujetos sociales, así como su propio rol dentro de esta práctica.

Para una activista de derechos humanos en Chihuahua, madre de una joven de 16 años desaparecida y asesinada en 2002, el término *acompañamiento* cobra significado a partir de su propia experiencia: desde el día que su hija no regresó a casa, al salir a buscarla, se encuentra con un mundo de autoridades y oficinas gubernamentales ininteligibles, que le eran tan desconocidas, como adversas. Cuando denuncia la desaparición de una mujer, explica, lo primero que te preguntan es ¿cómo iba vestida?, pero estas preguntas no se dirigen a establecer un perfil de la mujer-desaparecida, sino que a partir de si traía minifalda, tacones y escote se les estereotipa, lo cual influye tanto en la búsqueda como en las líneas de investigación (activista madre de joven asesinada).

Otros activistas de derechos humanos en Ciudad Juárez, madre y padre de una joven de 18 años desaparecida desde 2009, comentan en entrevista que cuando el padre presenta una denuncia de desaparición, las autoridades llegan hasta a culpar a la propia familia, argumentando que las jóvenes se van de casa huyendo de la autoridad familiar. Estas situaciones, de acuerdo con los activistas, sirven a las autoridades para sustentar la inactividad gubernamental (activista padre de joven desaparecida). Todas las activistas entrevistadas coinciden al señalar este tipo de referencias, ya sea porque lo vivieron como familiares o amigas de las mujeres desaparecidas, porque fueron quienes realizaron el acompañamiento o la defensa.

Dentro de las actividades de acompañamiento, está la *coadyuvancia*, establecida en el artículo 20 constitucional como el derecho de las “víctimas del delito” o “familiares de las víctimas” a nombrar a una persona de su confianza para que las acompañe durante el proceso penal. Una activista de derechos humanos de Chihuahua, explica que esto significa

Conocer el expediente, tenerlo, tener copias, sugerir líneas de investigación, todo y estar junto con el Ministerio Público. Porque hasta entonces, pues el Ministerio Público hacía todo, o más bien, no hacía nada, y no le daba cuentas a nadie. Entonces, en ese momento las madres nos nombran coadyuvantes, porque además la ley establece que también puede ser una persona de su confianza, entonces nos nombran como coadyuvantes en sus investigaciones (Activista acompañante en sistema de juicios orales).

Por su parte, otra activista de Chihuahua explica que mediante la *coadyuvancia* se establecen las relaciones con las familias, ya sea que las organizaciones de la sociedad civil las busquen, o que las familias busquen el apoyo de las organizaciones que se han ido especializando en estos temas.⁹ Esto se debe, en cierta medida, a la visibilidad y notoriedad del movimiento de mujeres en contra del feminicidio tanto en Ciudad Juárez como en Chihuahua (activista madre de víctima de feminicidio en Ciudad Juárez).

El *acompañamiento*, a diferencia de la *coadyuvancia*, se refiere a la práctica de las organizaciones de la sociedad civil durante todo el proceso que viven las mujeres que han estado en situación de violencia o los familiares de mujeres en el proceso de denuncia y búsqueda de las mujeres desaparecidas. En este sentido, se refiere tanto a los servicios brindados,¹⁰ como a la relación que se establece con la personas.

La interpretación y amplitud del *acompañamiento* depende, en cierta medida de la organización, puesto que hay quienes tienen atención integral, como servicios jurídicos, psicológicos y de capacitación. También para quienes el acompañamiento es en sí un proceso

⁹ Esta organización tiene un convenio con el gobierno del Estado, en el que se establece que por cada caso que la organización le de seguimiento, se le dará una retribución. Digamos que es una especie de *defensoría de la sociedad civil*.

¹⁰ La interpretación y amplitud del acompañamiento depende, en cierta medida de la organización, puesto que hay quienes tienen atención integral, como servicios jurídicos, psicológicos y de capacitación. O, hay quienes el acompañamiento es *en sí* un proceso de capacitación por medio del cual se les enseña a las mujeres a tomar decisiones en sus denuncias y procesos judiciales. O, puede ser solamente acompañar a la familia de las mujeres desaparecidas con lo que necesiten: una misa, una fiesta de cumpleaños, un apoyo, una manta, una protesta, *etcétera*. Pero tiene que ver tanto con la organización como con la persona, familia o caso.

de capacitación en sus derechos humanos, por medio del cual se les enseña a las mujeres a tomar decisiones en sus denuncias y procesos judiciales; es decir, que sean ellas quienes llevan sus propios casos. O, puede ser solamente acompañar a la familia de las mujeres desaparecidas con lo que necesiten: una misa, una fiesta de cumpleaños, un apoyo, una manta, una protesta, o lo que se requiera. Pero estas prácticas tienen que ver tanto con la organización como con la activista, familia y las relaciones que establecen.

Defensoras

El tipo *Defensoras* representa a las organizaciones de la sociedad civil que llevan casos de violencia de género ante las instancias de justicia. Estos pueden ser casos individuales, casos paradigmáticos o casos colectivos. Y, las actividades que realizan son de investigación, documentación, redacción de documentos jurídicos, así como el seguimiento de todo el proceso legal ante las autoridades competentes. Se encontró que establecen relaciones muy cercanas con las mujeres sobrevivientes de violencia o con los familiares de las mujeres asesinadas o desaparecidas, aunque depende mucho de las particularidades de cada caso.

Los casos individuales, por lo general se presentan en el nivel local. Las organizaciones que trabajan con familiares de desaparecidas participan activamente en la investigación y dan seguimiento a líneas de investigación, así como en el reconocimiento de cuerpos¹¹ (Activista madre de feminicidio, Ciudad Juárez). Otro tipo de actividades se refieren a la preparación de la defensa, trámites y comparecencias en las oficinas gubernamentales y tribunales.

En ocasiones, los casos de feminicidio son particularmente representativos de la violencia de género y de la impunidad con la cual se conduce el gobierno. En torno a estos casos actúan colectivamente diversas organizaciones de *Madres de víctimas*, *Defensoras*, *Cabilderas*, etcétera, para presentarlos ante las cortes nacionales o internacionales. El caso paradigmático de feminicidio es el presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos conocido como “Campo Algodonero”.

¹¹ Implica estar presente ante el hallazgo de cuerpos para observar y registrar las condiciones en que se encontraba, así como tener registros del ADN de la familia para su comparación.

Un ejemplo de caso colectivo es la Alerta de Violencia de Género. Sobre este tema, comenta en entrevista un *Defensor* de derechos humanos, que los patrones de feminicidio en el Estado de México fueron identificados por las activistas de la red de organizaciones, pero la construcción del argumento jurídico lo realizó una *Defensora* especializada en litigio estratégico de derechos humanos. Es decir, “se proporcionó el conocimiento técnico de litigio para poder llevar a cabo la Alerta” (*Defensor* de derechos humanos en el Distrito Federal).

Observadoras

El tipo *Observadoras* representa a las organizaciones que realizan el monitoreo, seguimiento y documentación del feminicidio en los diferentes estados de la república. No todas las organizaciones que participan se encuentran especializadas en investigación y documentación del feminicidio. Algunas, se encuentran en proceso de especialización; y, otras, apenas inician su capacitación. Esta diversidad, también nos habla de diferentes grados de sofisticación en la documentación del feminicidio, la comprensión de la problemática social y de lo que representa en términos de política pública.

Sin embargo, la colaboración de largo tiempo con las organizaciones de Ciudad Juárez y Chihuahua que participaron en el movimiento local de dimensiones globales por la justicia en el caso paradigmático del feminicidio en Ciudad Juárez, ha sido importante para los procesos de aprendizaje y transmisión de conocimiento.¹² De acuerdo con las diferentes activistas entrevistadas, estos vínculos se ubican desde los primeros esfuerzos por documentar el feminicidio en la década de los años noventa.¹³

Las organizaciones de la sociedad civil documentan en sus labores cotidianas el seguimiento de los medios de comunicación, principalmente periódicos impresos. En la Asamblea a la cual se asistió, incluso una de las activistas andaba cargando su *morral* de periódicos, y a la hora de la sobremesa los revisaba, seleccionaba notas y hacía el recorte. En

¹² La transmisión de conocimiento se facilita debido a capacitaciones, publicaciones y foros, pero también existen experiencias sociales comunes y códigos compartidos por la formación académica, teórica y/o ideológica.

¹³ Diversas activistas entrevistadas tanto de Chihuahua, como del Distrito Federal y Nuevo León, señalaron haber tenido alguna colaboración, capacitación o intercambio con Esther Chávez Cano, considerada una pionera en la lucha contra el feminicidio en Ciudad Juárez,

conversación informal, comentó que apenas está construyendo su base de datos, pero que no tiene tiempo de revisarlos diariamente, por lo que al final de la semana realiza esta tarea. Este ejemplo, permite ilustrar las diferentes prácticas en la documentación del feminicidio. Sin embargo, ello no implica menor validez que el uso de herramientas más sofisticadas.

Sobre este tema, Luis Cervera,¹⁴ de El Colegio de la Frontera Norte con sede en Ciudad Juárez, señaló que las primeras fuentes de información para la construcción de las bases de datos sobre las muertes de mujeres son necesariamente las hemerográficas, porque cuando se visibilizan estos fenómenos las fiscalías no tienen la información o no la quieren proporcionar. Sobre la experiencia para la documentación del feminicidio en Ciudad Juárez y los problemas para la construcción de la base de datos, señaló:

La base [de datos] tenía que ser hemerográfica en un principio por que el estado no capturaba. El primer esfuerzo fue capturar del periódico y de las fuentes que fueran necesarias. Ahora, ligas el periódico con la ficha de la fiscalía y está más completa la información. Y, bueno, ¿qué estudias en ese fenómeno?, la tipología de esa violencia, a lo cual el Estado tampoco aporta mucho. Entonces, en un principio, por ejemplo, el INEGI¹⁵ descalificó la base de datos de Julia [Monárrez] porque la consideran hemerográfica y no la consideraron una fuente de confianza. Entonces, yo, en esa discusión entro a trabajar con Julia [Monárrez] y le digo vamos a validar, vamos a referenciar tu base y con técnicas estadísticas vamos a ver el error que estas manejando y pues lo hicimos, e INEGI aceptó la base como una base válida, pero antes de esto, era descalificado básicamente (Luis Cervera, entrevista realizada el 14 de febrero de 2012, Ciudad Juárez, Chih., por Eréndira Negrete Flores).

Por otra parte, la documentación de la muerte de mujeres, sobre todo la parte del conteo de muertes, es sólo una parte de las tareas que se llevan a cabo para estudiar un fenómeno de violencia feminicida. Otro ejemplo del nivel de sofisticación de las prácticas de las observadoras del feminicidio se encuentra en un documento elaborado conjuntamente por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, que sintetiza los hallazgos de cuatro años de seguimiento del feminicidio en diferentes entidades:¹⁶

¹⁴ Experto en análisis territorial del feminicidio en Ciudad Juárez.

¹⁵ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, consulta en: <http://www.inegi.org.mx/>.

¹⁶ De acuerdo al documento citado, producido por las propias organizaciones, estos datos se construyeron en base a información oficial producida por la “Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Empezado las Autoridades Competentes en Relación con los Feminicidios Registrados en México”, así como por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de

A lo largo de dos años, de enero de 2007 a diciembre de 2008, el OCNF documentó 1 221 homicidios dolosos contra mujeres y niñas en 13 entidades que proporcionaron información, a través del cual se detectó también al Estado de México, como la entidad federativa con mayor número de casos en el país, seguido por Chihuahua, Distrito Federal y Jalisco.

Posteriormente, de 2009 a 2010, encontramos que en tan sólo 18 estados fueron asesinadas violentamente un total de 1 728 mujeres. Sin embargo, el OCNF únicamente pudo conocer las características de 890 feminicidios, ocurridos en 11 de los 18 estados, los cuales proporcionaron información de al menos 50 por ciento de las variables solicitadas. Las entidades con el mayor número de presuntos feminicidios ocurridos fueron el Estado de México con 309, seguido por Sinaloa y Tamaulipas, con 125 y 103, respectivamente (Pérez *et al.*, 2011:37-8).

El elemento clave de las formas en que las distintas organizaciones impulsan la agenda del derecho a la no violencia, tiene que ver tanto con su experiencia previa, como con el acceso diferenciado a la información, así como a las herramientas técnicas y conceptuales para el análisis de datos. A lo cual se considera que influyen factores estructurales de tipo contextual social, político y cultural que dan forma a las diferentes estrategias desarrolladas por las organizaciones de mujeres para producir un mayor conocimiento acerca del fenómeno de violencia feminicida. Los cuales tienen que ver con la cercanía/lejanía a los centros de poder, así como los aspectos sociales y culturales como la clase, la edad, el género y la educación, pero que las mujeres resuelven al trabajar en forma de redes, de manera colectiva y mediante alianzas con organizaciones especializadas.

Cabilderas

El tipo *Cabilderas* representa a las organizaciones que están en contacto directo con los tomadores de decisiones, impulsando la agenda de los derechos humanos de las mujeres; pero también tienen la capacidad de movilización social y posicionamiento mediático de temas. El cabildeo,¹⁷ señala una activista de Chihuahua, se refiere a la capacidad de cambiar leyes, de

México y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, estas últimas obtenidas a través de la legislación de transparencia.

¹⁷ Las activistas entrevistadas usan el término “incidencia política” para referirse a estas actividades. Sin embargo, el concepto de cabildeo se emplea para referirse a las estrategias de defensa y promoción de los derechos humanos. Por otra parte, el concepto de cabildeo en la política mexicana se aplica particularmente a las relaciones con el Poder Legislativo, y en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios se le da una connotación negativa. Para consulta el Diccionario Universal de Términos

implementar políticas públicas, e incluso de lograr que se capacite a los funcionarios en derechos humanos de las mujeres (activista de Chihuahua). Es un concepto que permite englobar la amplitud de prácticas con enfoque de derechos humanos que llevan a cabo las organizaciones para: perfeccionar el funcionamiento del sistema, tanto en el ámbito legislativo como en la política pública concreta de atención, prevención y sanción a la violencia de género en contra de las mujeres.

Una activista de Ciudad Juárez señala que en la práctica cotidiana este trabajo implica confrontar los tratados internacionales de derechos humanos y las convenciones específicas sobre los derechos de las mujeres, contra la normatividad y las políticas públicas vigentes (Activista experta en incidencia política). Ambas activistas comentaron que las diversas actividades no se contraponen entre sí, sino que cada activista u organización se ha ido especializando en temas, e inciden políticamente desde diferentes espacios, pero que necesariamente se retroalimentan, por ejemplo, de la experiencia de acompañamiento.

Una activista del Distrito Federal explica que se refiere tanto al trabajo con otras organizaciones¹⁸ como al posicionamiento político, ya sea en México o, excepcionalmente, ante las agencias internacionales de derechos humanos como la Organización de las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos, cuando los casos no son atendidos por parte del Estado mexicano. Por ejemplo, una parte de las actividades se refiere a la elaboración de informes sobre la situación de los derechos humanos en México (informes sombra). En el caso del derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, estas actividades se relacionan con el posicionamiento de los informes, así como con la elaboración de las solicitudes de Alerta de Violencia de Género. Es decir, todas las acciones que se llevan a cabo para implementar los mecanismos de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (Activista experta en litigio estratégico e incidencia política en el Distrito Federal).

Parlamentarios publicado en la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ver http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/c.pdf.

¹⁸ Capacitación principalmente.

Institucionalizadas

El término *institucionalizadas* se refiere a las organizaciones que impulsan la agenda de los derechos humanos de las mujeres en conjunto o coparticipación con la administración pública y/o desarrollan sus actividades en los espacios gubernamentales. Es decir, entran y salen de los espacios gubernamentales con relativa libertad, pero mantienen compromisos debido a la participación en proyectos, por los contratos y/o los espacios dentro de los órganos de toma de decisiones.¹⁹ Este tipo se distingue analíticamente de las *cabilderas* en función de la permanencia y continuidad de la relación organización-gobierno, pero sin los constreñimientos normativos de las funcionarias públicas.

Los espacios de participación identificados en el trabajo de campo, son:

- Comisiones intergubernamentales y multisectoriales, con participación de los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, y ciudadanos independientes.
- Consejos gubernamentales en las instancias para el adelanto de la mujer, ya sea en materia de igualdad de género o violencia contra las mujeres.
- Convenios con el gobierno del estado para dar seguimiento a los expedientes de feminicidio y desaparecidas.
- Espacios de atención integral a mujeres víctimas de violencia de género en los Centros de Justicia para las Mujeres.

Sobre estas prácticas, una activista que participa en la Subcomisión para Juárez²⁰ señala que su influencia en la toma de decisiones se refleja en la definición del programa de trabajo y el compromiso que asume es dar seguimiento a cada una de las líneas de trabajo (Activista

¹⁹ Con independencia de la influencia real y concreta en los procesos de toma de decisión y resultados finales de los proyectos, así como de la postura crítica que adopten individualmente las activistas que participan.

²⁰ Subcomisión creada el 6 de junio de 2003, con el objeto de planificar y dar seguimiento a las acciones de colaboración que emprendiera el Gobierno Federal con el gobierno de Chihuahua y el municipio de Ciudad Juárez, dirigidas a combatir y erradicar la violencia contra las mujeres; así como fortalecer la promoción y defensa de los derechos humanos, particularmente los que se refieren a la seguridad personal, el acceso a la justicia y al desarrollo social. Fuente: <http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Juarez>.

Cabildera de Ciudad Juárez). Por otra parte, una organización que realiza el seguimiento de casos en colaboración con la Procuraduría General del Estado, comenta que inicialmente realizaba estas actividades en su domicilio, saliendo del trabajo, pero esta colaboración le permitió dedicarse de tiempo completo e incluso realizar una carrera profesional:

Hace diez años empezamos. Yo salía de la maquila y corría a la oficinita, que era la recamara de mi hijo y ahí atendía a la gente, pero las necesidades eran muchas. Entonces, renuncié a la maquila para ganar tiempo aparte, pero tenía que dejarla [la oficinita], entonces, hace cuatro años hago un convenio con la Procuradora de aquel entonces. Platicamos que como yo ya era un caso, y me iba a dedicar de tiempo completo, hiciéramos una especie de alianza entre ellos y nosotras para que los casos nos los pagaran. La procuradora acepta y desde que iniciamos hasta la fecha la última semana del mes presentamos los avances de los expedientes, vemos qué se hizo, qué falta por hacer, para ir avisando desde un día antes, los avances de los casos para que nos pagaran (*Defensora y Madre de víctima* en Chihuahua).

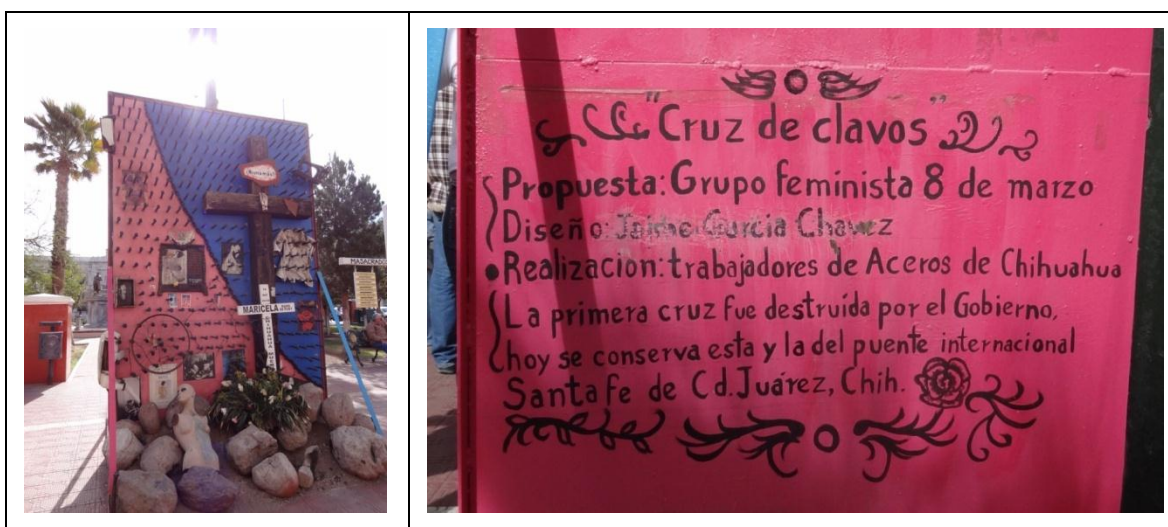
Sin embargo, estas relaciones no son de subordinación, ni tampoco se relacionan de manera tersa, pues las activistas continúan impulsando la agenda de los derechos humanos de las mujeres a una vida libre de violencia. Además, las relaciones que se construyen con las autoridades gubernamentales se modifican con los cambios de gobierno, lo que las obliga a modificar sus prácticas y estrategias de negociación, pues “dentro del gobierno siempre hay los duros y los conciliadores” (Entrevista a activista *Defensora* proveniente de movimiento *comunitario* de izquierda).

Para ejemplificar cómo transitan estas relaciones entre las organizaciones *institucionalizadas* y los gobiernos locales, se cita un extracto de entrevista:

Mira, es que varían mucho [las relaciones con el gobierno]. El último ejemplo, hay varias familias, varias mujeres, nosotras las llamamos *mujeres que se han quedado solas en medio de la guerra*. Tenemos el caso, ¡muero por ese caso!, el de doña Ema. A ella, la policía se llevó a sus cuatro hijos, a su esposo, a su sobrino, a su nieto, se quedaron solas las mujeres. ¿Cómo vivirán, bueno? Nosotras estamos acompañando a la familia y le habíamos pedido al gobernador una audiencia, no porque el Gobernador vaya a hacer gran cosa, ¿no?, pero porque para la familia es importante. Entonces, en un evento –yo ya estaba muy molesta– aproveché al Gobernador y le dije: “tenemos pidiéndole audiencia para las familias y no nos la quiere dar y yo no le voy a rogar, me voy a poner afuera del Palacio de Gobierno a ver a qué hora le dan ganas de recibirnos”. Con esas palabras se lo dije. Entonces, al otro día me hablaron, que tenía audiencia al día siguiente. El gobernador sabe que no amenazamos en vano, que si yo le dije que me iba a poner afuera con las familias, me iba a poner ahí aunque durara un mes (*Defensora* de derechos humanos de las mujeres en Chihuahua).

Estas relaciones implican una constante negociación entre las organizaciones y los funcionarios del gobierno en turno. Como una de las activistas entrevistadas comentó: podemos estar un día sentadas en la oficina del gobernador impulsando un tema, y al día siguiente hacerle una manifestación frente a Palacio de Gobierno, en la *Cruz de Clavos*²¹ (Entrevista citada).

FIGURA 3.3 “Cruz de Clavos” instalada frente a Palacio de Gobierno del Estado de Chihuahua



Fuente: Fotografía propia, durante trabajo de campo en Chihuahua, Chihuahua.

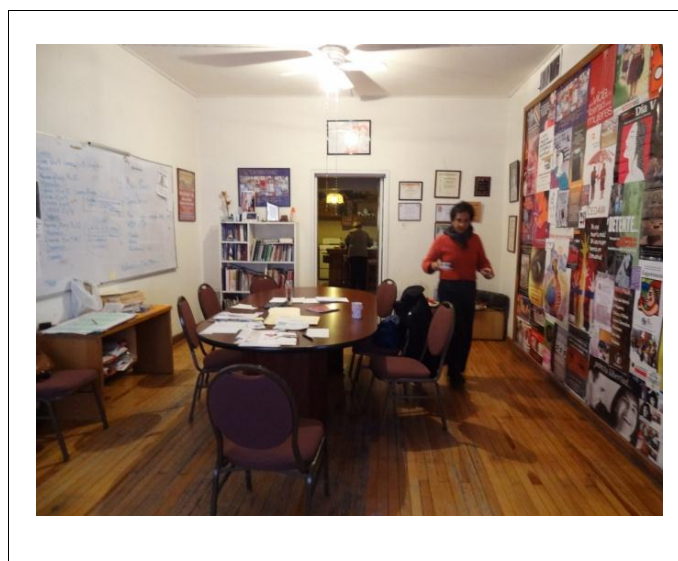
De lo anterior, se observa que estas organizaciones tienen relaciones complejas con las autoridades gubernamentales, que están en constante negociación, y que el hecho de colaborar en ciertos proyectos o espacios les impida tomar medidas de presión para exigir la intervención gubernamental en otros temas que también son de su interés.

En el desarrollo del trabajo de campo, se observó la coexistencia de diferentes maneras de hacer política. Lo que Maier (2007) refiere como el transitar del “enfoque anterior de la concientización directa individual y colectiva, a través de pequeños grupos de conciencia feminista y los talleres de educación popular, por la participación política formal, el cabildeo,

²¹ La Cruz de Clavos es un monumento que instalaron las “Mujeres de Negro” en la plaza que se encuentra frente al gobierno del Estado. Cada clavo simboliza un feminicidio. Este monumento, es una muestra de las estrategias, altamente simbólicas, que han desarrollado las mujeres de Chihuahua. Además de ello, este momento ha sido motivo de disputas entre el gobierno del Estado y las “Mujeres de Negro”, lo cual le da un significado adicional.

las asesoría institucional y la institucionalización de la agenda de género” (Maier, 2007:190), impulsado por el Plan de Acción de Beijing (1995). Pero que confluyen en espacios propios, definidos de acuerdo a sus intereses y controlados por ellas, lo que Tarrés (1991) conceptualizó como campos de acción feminizados, en los que se crea un tipo de poder a partir de la definición que ellas hacen objetiva y subjetivamente de ese espacio.

FIGURA 3.4 *Espacios feminizados*



Fuente: Fotografía propia, oficinas de “Mujeres por México”, A. C., Chihuahua, febrero de 2012.

Concretamente, el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio es un espacio de confluencia de las organizaciones, cuyo objetivo concreto y compartido es documentar el femicidio a nivel nacional. Lo que antes hacían de manera rudimentaria se ha complejizado y diversificado. En este espacio de encuentro se discuten y debaten estrategias de acción, desde enfoques cualitativos y cuantitativos. Las decisiones son tomadas por las organizaciones de manera colectiva, y consultadas con las organizaciones y/o colectivos locales, sobre todo cuando estas decisiones pueden modificar la agenda o generar un impacto en el nivel local.

La especialización de las diferentes activistas que participan en esta red de organizaciones, así como la contribución desde la experiencia, resulta en procesos de diálogo, participación y toma de decisión complejos. La diferencia ideológica de las activistas y su

experiencia en el trabajo con la comunidad, movimiento social de izquierda, o del trabajo en las organizaciones de la iglesia Católica (pastoral obrera), contribuyen a hacer de esta red de organizaciones un espacio plural, de diálogo y disenso permanente. Por ejemplo, quienes vienen del trabajo en la comunidad a través de las pastorales obreras o de la iglesia Católica, sus recursos interpretativos se encuentran relacionados con el simbolismo religioso; quienes vienen de movimientos sociales de izquierda, sus interpretaciones y narrativas también tienen este tipo de connotaciones; así como quienes vienen del trabajo con el movimiento de mujeres y se consideran feministas, sus recursos narrativos e interpretativos se encuentran relacionados con la producción académica feminista.

Lo anterior, se explica puesto que las activistas se construyen a sí mismas a partir de su propia experiencia. Para explicar cómo manejan las notorias contradicciones entre las diferentes experiencias, conocimientos y enfoques, una activista entrevistada cita de memoria a Chantal Mouffe y explica:

En este proceso de diálogo entre mujeres, entre grupos, entre los diferentes colectivos, es genial que haya disenso. Nosotras, en el espacio en el cual estamos tenemos muchas cosas en común y trabajamos conjuntamente en esos objetivos en común. También disentimos. Y también nos encanta disentir, porque el disenso tiene que ver con la construcción de procesos participativos y democráticos (*Defensora y cabildera* de Ciudad Juárez).

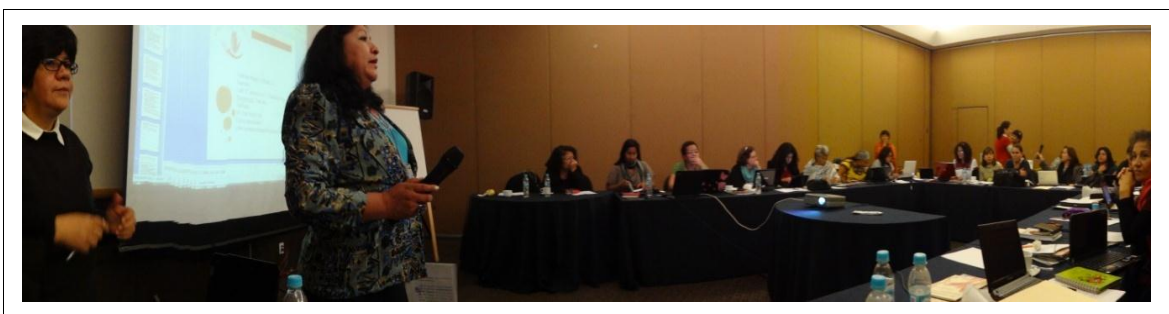
Sobre este tema y en relación con la Alerta de Violencia de Género, señala una de las activistas que participó en la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México:

Pues creo que el movimiento feminista se ha caracterizado por unirse, porque finalmente quieren el mismo fin. A veces, por supuesto, hay diferencias. En cuanto a la Alerta de Violencia de Género, pues fue más sencillo porque somos un grupo y pertenecemos al Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio, donde también hay diferencias, pero finalmente se toman decisiones colectivas, por mayoría y con gente comprometida. No hay intereses individuales. Pero también ha habido diferencias con otras feministas que no están en el Observatorio. Sin embargo, estas diferencias son de carácter conceptual, pues consideran que ciertos temas no son legítimos (Activista redactora de la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México, del Distrito Federal).

Otra activista de Ciudad Juárez se refirió a una institución de las comunidades indígenas, que denomina *No rompas nuestro cielo*. De acuerdo a su narración, cuando alguien en la comunidad realiza una acción reprochable es llevado al consejo a rendir cuentas, pero una vez

que ha sido sancionado/a se hace una fiesta en la que participa toda la comunidad. Su explicación es que para la comunidad lo importante es mantener *el cielo*, es decir, la unidad. Se toma esta metáfora para explicar que los disensos entre las diferentes activistas, incluso cuando se refieren a cuestiones que ellas mismas consideran de gravedad, no son expresados públicamente. Sino que forman parte de estos entendimientos acerca de las vías para solucionar los conflictos y los disensos que se mantienen al interior de las redes, por motivos también de estrategia para no mostrar una imagen de ruptura o fragmentación ante los contrarios.

FIGURA 3.5 *Asamblea del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio*



Fuente: Fotografía propia, Asamblea del OCNF, ciudad de México, Marzo de 2012.

La socialización de la información y las interacciones personales se desarrollan en el contexto de las asambleas que celebran periódicamente. En estas asambleas comparten su experiencia, presentan formalmente el proceso que siguieron, así como las estrategias, sobre lo cual se discute dentro de los espacios formales de la asamblea, o posteriormente de una manera más amplia en los espacios informales. Como ellas lo nombran: *es un lugar de confluencia*.

3.2 Los funcionarios públicos federales y estatales en torno a la Alerta de Violencia de Género: El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Las instancias de la mujer de los estados (institutos y consejos), como ya lo han señalado otras autoras, surgen formalmente a partir de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres el 12 de enero de 2001. Aunque con diferentes estructuras, mandatos y presupuestos.

El Sistema Nacional cuenta con una plataforma virtual en internet en la que se *suben* los temas a tratar en las sesiones ordinarias y extraordinarias, de tal manera que algunos temas de la agenda se pueden ir definiendo a distancia. Por ejemplo, la Secretaría Técnica del Sistema Nacional admite una Alerta de Violencia de Género, la documentación y los acuerdos que se van tomando son subidos a la plataforma virtual. Ahí también se va definiendo el orden del día para las sesiones, así como otros proyectos que se estén trabajando de manera colectiva (Entrevista a funcionaria federal). Sin embargo, no se conoce qué tan eficiente sea la plataforma virtual para permitir mayor comunicación entre las actoras que físicamente se encuentran en diferentes estados de la república.

3.2.1 El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Sistema Nacional), es un organismo de coordinación de la federación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, con participación interinstitucional y gubernamental, del gobierno federal y los gobiernos estatales, representados por los titulares de diversas entidades de la administración pública federal y administración pública estatal. Todos los actores que participan en el Sistema Nacional tienen derecho a voz y voto.

CUADRO 3.3 *Integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*

Nivel de gobierno	Entidad
Administración Pública Federal	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Seguridad Pública Procuraduría General de la República Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Instituto Nacional de las Mujeres Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Administraciones Públicas Estatales	32 Instancias de las mujeres en los Estados

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación federal y legislaciones estatales.

Cada uno de los actores del Sistema Nacional se encuentra constreñido estructuralmente por el tipo de mandato, a partir del cual argumentan, discuten y toman decisiones. Los mandatos pueden dividirse analíticamente en tres categorías: administrativa, normativa y política. La primera se refiere a ese mismo estatus y su ubicación en el aparato administrativo. La segunda, con ese carácter se refiere a las obligaciones legales y los recursos jurídicos en relación con la Alerta de Violencia de Género. Y, la tercera, está en relación con el partido político en el gobierno y el tipo de nombramiento que se le adjudica.

Dimensión administrativa

El Instituto nacional de las mujeres y las instancias estatales de la mujer, así como las unidades de género de la administración pública federal, se encuentran estructuralmente dentro de la administración pública, y cuentan con personalidad jurídica propia y autonomía en la toma de decisiones. Esto significa que técnicamente las y los funcionarios pueden tomar decisiones libremente respecto de los asuntos que son de su competencia. En este caso, podría pensarse que la votación en el Sistema Nacional respecto a iniciar o no iniciar una

investigación por feminicidio le corresponde exclusivamente al titular de la dependencia, es decir, la persona que se encuentra a cargo de impulsar la agenda de los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, como se demuestra en este apartado, las funcionarias públicas atienden a las lógicas de los intereses partidistas de los gobiernos a los que se encuentran integradas. El panorama específico de cada una de las dependencias que integran el Sistema Nacional es el siguiente:

CUADRO 3.4 *Estatus administrativo y ubicación en la estructura de gobierno*

Estatus	Gobierno	Entidad
Autónoma	Federal	PGR
Descentralizada	Federal	Inmujeres
	Estatal	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas
Centralizada	Federal	Sedesol, SSP, SEP, SSA
	Estatal	Chiapas, Guerrero, Michoacán
Desconcentrada	Federal	Conavim, sectorizada a la Segob Conapred, sectorizada a la Segob
	Estatal	Instituto Queretano de la Mujer, sectorizado a la Secretaría de Gobierno, Querétaro
Sectorizada	Federal	Sistema DIF, Sectorizado a la Sedesol
	Estatal	Jalisco, Morelos, Puebla, Veracruz

Fuente: Elaboración propia, en base a la legislación federal y estatal.

Como se puede observar en el CUADRO 3.4, administrativamente existen una variedad de constreñimientos de la actuación de los diferentes mecanismos para el adelanto de las mujeres y de unidades de género en cada una de las dependencias. Sin embargo, este constreñimiento y variabilidad son sólo algunos determinantes de las actuaciones de los actores gubernamentales de la política pública; pues cada uno interpreta su posición dentro de la administración pública, así como las decisiones que toma en el Sistema Nacional, atendiendo a diferentes elementos.

Dimensión normativa

La dimensión normativa, se refiere a las obligaciones legales y los recursos jurídicos en relación con la Alerta de Violencia de Género y su participación en el Sistema Nacional. Todas las entidades participantes en el Sistema se encuentran reguladas por legislación en materia de violencia contra las mujeres, y sea mediante la LGAMVLV, o en las legislaciones estatales en materia de violencia. A la fecha, todos los estados de la república cuentan con una legislación en esta materia. Sin embargo, existen contradicciones entre la Ley General y otras legislaciones, y lo mismo pasa en los estados con la Ley de Acceso y las legislaciones estatales, lo anterior constituye un serio obstáculo para implementar acciones señaladas en la legislación de violencia.

Esta es una parte del proceso de armonización legislativa en materia de violencia contra las mujeres que, de acuerdo al proyecto del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Secretaría de Gobernación, consiste en impulsar la emisión de legislaciones estatales similares a la Ley General de Violencia, que es considerada como una “Ley Marco” importante en los procesos de transversalización del enfoque de violencia de género.

De acuerdo con la revisión de todas las legislaciones estatales en materia de violencia contra las mujeres, se encontró que la “Ley Marco” es reproducida en la mayor parte de sus contenidos, aunque el panorama no es homogéneo respecto de los conceptos centrales para que pueda operar la Alerta de Violencia de Género:

CUADRO 3.5 *Conceptos centrales para la operación de la Alerta de Violencia de Género y su correspondencia con las legislaciones estatales*

Leyes de violencia en los Estados	Contiene los conceptos de <i>Estados que sí establecen disposiciones concretas</i>	No contiene los conceptos <i>Estados cuya leyes no establecen estas disposiciones</i>
Alerta de Violencia de Género Federal	Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán	Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas
Concepto de violencia feminicida	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas	Aguascalientes, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí
Sistema Nacional	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León
Alerta de Violencia de Género Local	Baja California Sur, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán

Fuente: Elaboración propia con base en base las legislaciones de los estados en materia de violencia.

Aunque todas las instancias de la mujer de las entidades federativas que participan en el Sistema Nacional, no todas las legislaciones reconocen explícitamente la Alerta de Violencia de Género nacional, el concepto de violencia feminicida o al Sistema Nacional; y, algunas han establecido sus propios mecanismos de Alerta de Violencia de Género local. Esta variedad de formas que ha seguido el proceso de institucionalización de la Alerta de Violencia de Género

nos habla de procesos locales, así como de concepciones y entendimientos diferenciales. Lo anterior, representa un verdadero problema para la implementación de la Ley y de la Alerta de Violencia de Género en particular.

Es decir, aunque en la práctica todos los mecanismos para el adelanto de la mujer acuden al Sistema Nacional y votan las Alertas de Violencia de Género, los conceptos no han sido adoptados en las legislaciones estatales de acceso a una vida libre de violencia. Esta ambigüedad en la definición de su participación, tipo facultades y competencias para impulsar la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, así como para votar en el Sistema Nacional el inicio de investigación por violencia feminicida, deja un marco muy amplio para la interpretación del rol que desempeña cada uno de los mecanismos para el adelanto de las mujeres respecto de la Alerta de Violencia de Género.

Dimensión política

La dimensión política, se refiere a la relación existente entre el partido político en el gobierno con el nombramiento de los funcionarios públicos. En este sentido se sostiene que es posible establecer diversos grados de autonomía respecto de la administración pública, en relación con el proceso que se sigue para el nombramiento. Esto puede estar condicionado con los actores que realizan dicho nombramiento.

En el caso de los actores integrantes del Sistema Nacional, se encontraron tres criterios: 1) designación por el Poder Ejecutivo, 2) designación por los órganos de gobierno de las instancias para el adelanto de las mujeres, y 3) designación por el Congreso. Siguiendo estos criterios, se considera que en el primer caso existe una mayor dependencia respecto del Poder Ejecutivo, puesto que, aunque con sus particularidades, la decisión depende en un mayor grado del poder central, es decir, es una decisión política. En el segundo caso, la dependencia respecto del Poder Ejecutivo se considera relativa, puesto que el proceso puede ser más complejo en tanto que intervienen diversos actores. En el tercer caso, se considera que la autonomía es mayor, puesto que, independientemente de la ubicación de la entidad en la estructura de la administración pública, el nombramiento es realizado por un poder diferente.

CUADRO 3.6 *Nombramiento de los integrantes del Sistema Nacional*

Quién nombra	Variaciones en el nombramiento	Representantes en el Sistema Nacional
Titular del Ejecutivo	Nombramiento directo	Sedesol, SSP, SEP, SSA, Conapred, DIF. Chiapas, Chihuahua, ²² Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas
	Por conducto de la Segob	Conavim
	Ratificación Congreso	PGR-Fevimtra
	Gobierno	Guanajuato, Puebla
	Propuesta por órgano de gobierno de la entidad	Inmujeres Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Quintana Roo, San Luis Potosí
Órgano de gobierno de la entidad	Propuestas de organizaciones de la sociedad civil	Morelos, Sinaloa, Veracruz
	Integrado por gobierno y sociedad civil	Aguascalientes
Congreso	Integrado por gobierno y vocales municipales	Baja California Sur
	Decreto legislativo	Nayarit, Tabasco

Fuente: Elaboración propia, en base a legislaciones federales y estatales.

Ahora bien, en cuanto al primer caso referente a la designación del Poder Ejecutivo se encontraron variantes. El caso que presenta una mayor dependencia del Poder Ejecutivo, es el caso del nombramiento directo, en base a propuestas de otros órganos internos de la administración pública u organizaciones de la sociedad civil. Así como cuando el nombramiento es realizado por los propios órganos de gobierno de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, pero estos se integran por actores sociales y gubernamentales de diferentes niveles de gobierno.

²² Aunque la legislación establece la opción de realizar Convocatoria Pública, en ejercicio de la facultad discrecional, la selección de la titular de organismo fue por designación directa.

En el segundo caso, referente al nombramiento por parte de los órganos internos de gobierno de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, se presenta una mayor autonomía que el caso de las designación directa; puesto que, aunque las Juntas de Gobierno o Consejos de Gobierno de los institutos tengan una conformación mayoritariamente gubernamental, la participación de organizaciones de la sociedad civil o de vocales municipales, puede presentar un mayor grado de tensión en la selección de la persona titular. Y, en el tercer caso, se considera que la autonomía es mayor, puesto que, como ya se mencionó, la designación es realizada por el Poder Legislativo.

Siguiendo los criterios anteriores, no se puede atribuir a los actores gubernamentales, en todos los casos, una pertenencia partidaria relacionada directamente con el partido en el gobierno en la administración pública de que se trate. Sin embargo, esta situación se puede observar mediante una clasificación de menor, media y mayor autonomía respecto del partido en el gobierno en comparación con la dimensión administrativa.

CUADRO 3.7 *Grado de autonomía de los integrantes del Sistema Nacional, en relación con el partido político en el gobierno*

Partido gobernante	Autonomía menor	Autonomía media	Autonomía mayor
PAN	Conavim, Inmujeres, Sedesol, SSP, SEP, SSA, Conapred, DIF Baja California, Guanajuato, Jalisco, Sonora, Tlaxcala	PGR-Fevimtra Morelos, Sinaloa	--
PRI	Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas	Aguascalientes, Veracruz	Nayarit, Tabasco
PRD	Distrito Federal, Guerrero, Michoacán	Baja California Sur	--
Coaliciones	Chiapas	Oaxaca	--

Fuente: Elaboración propia, en base a información obtenida en el trabajo de campo, así como la legislación nacional y estatal de creación de los mecanismos para el adelanto de las mujeres.

De acuerdo con esta clasificación, la mayor parte de los titulares de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, así como las unidades de género de la administración pública federal, tienen una autonomía menor en relación con el proceso de su nombramiento. Es decir, son nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, por lo cual, técnica y políticamente se puede considerar como una relación de lealtad respecto del partido en el gobierno, lo cual puede ser un factor importante en el proceso de la toma de decisiones. Todavía más problemático es el hecho de quiénes asisten a las sesiones del Sistema, ya que con frecuencia no se trata de los titulares sino de funcionarios de menor nivel sin poder de decisión.

Es decir, los actores gubernamentales de la política pública se encuentran constreñidos administrativa y políticamente, lo cual, aunado a las ambigüedades normativas, afecta el proceso de aplicación de la Alerta de Violencia de Género.

3.3. Coaliciones en torno a la Alerta de Violencia de Género

Las coaliciones formadas por los actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales, en torno a la política pública Alerta de Violencia de Género se agruparon en tres categorías: a favor, en contra y no participa.

Chihuahua

En los dos casos estudiados las coaliciones de actores sociales y gubernamentales se formó de manera diferenciada. Por una parte, en el caso de Chihuahua, no se logró conformar una coalición de organizaciones de la sociedad civil, aún cuando se formaba parte de una red de organizaciones locales con amplia experiencia en trabajo *comunitario*, de *madres de víctimas* con capacidades de *cabildeo* y *defensa*; así como otras organizaciones especializadas en *defensa* y *cabildeo*. Esta desarticulación tuvo como resultado la declaración “simbólica” de una Alerta de Violencia de Género que sólo logró posicionarse en algunos medios locales, además de incongruencias en la estrategia adoptada y la argumentación presentada.

Lo anterior, permite señalar que aunque las organizaciones sociales locales contaban con la experiencia necesaria para presentar una solicitud de investigación por violencia feminicida

para las ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez, la falta de consenso del movimiento de mujeres impidió generar una estrategia congruente con el objeto de la Alerta de Violencia de Género.

Estado de México

Por otra parte, en el caso de Estado de México, se formó una coalición de organizaciones sociales de mujeres y de derechos humanos, en torno a la Alerta de Violencia de Género. Esta colaboración se definió por una agenda común, con capacidades para visibilizar un fenómeno de violencia feminicida, documentarlo, analizarlo, argumentarlo y posicionarlo política y mediáticamente. Este proceso tuvo como resultado la solicitud formal de la Alerta de Violencia de Género, y en consecuencia llevar a cabo la sesión del Sistema Nacional para conocer los hechos, argumentar y votar sobre la declaración de la citada Alerta.

Dentro del Sistema Nacional, la votación se dividió claramente de acuerdo a los partidos políticos: el Partido Acción Nacional impulsó el inicio de investigación por violencia feminicida para el Estado de México, y el Partido Revolucionario Institucional votó en contra del procedimiento. Por su parte, las titulares de las instancias de la mujer del Distrito Federal (Partido de la Revolución Democrática) y del estado de Oaxaca votaron a favor de emitir la Alerta de Violencia de Género, argumentando en el lenguaje de los derechos humanos de las mujeres.

En el desarrollo del trabajo de campo en Ciudad Juárez y Chihuahua, se observó que algunas actoras de la sociedad civil no se encuentran a favor de la emisión de una Alerta de Violencia de Género, ya sea porque no la consideran aplicable, les parece complicada y/o no coincide con su agenda. Antes estos argumentos les parece un compromiso de largo plazo, por lo que no cuentan con el financiamiento para ello.

Por otra parte, del análisis de la versión estenográfica de la Sesión del Sistema Nacional para la votación de dicha Alerta, se encontró que las titulares de las instancias para el adelanto de las mujeres de los gobiernos de Baja California y Guanajuato, de extracción panista, se abstuvieron de votar. Los argumentos concretos para esta actuación no se conocen.

La manera en que se desarrolló la argumentación dentro de la sesión, es tratada con mayor profundidad en el Capítulo V.

3.3.1. Coaliciones de la sociedad civil en torno a la Alerta de Violencia de Género

La presentación de la solicitud de investigación por concepto de violencia feminicida ha permitido observar cómo se articularon las organizaciones de la sociedad civil en torno a la Alerta de Violencia de Género en los casos de Chihuahua y el Estado de México. Para abordar esta parte, se presenta primero el caso de Chihuahua y, posteriormente, el caso del Estado de México.

El caso de Chihuahua

Respecto de la solicitud de investigación por concepto de violencia feminicida para el estado de Chihuahua, la organización local que realizó el llamado, no logró el apoyo ni la participación de las demás organizaciones. Incluso, la manera en que fue llevado el proceso fue criticado por otras organizaciones y académicas (Activista de Chihuahua). Esto, marcó un parte aguas respecto de la participación en periodos anteriores.²³ Es decir, la solicitud de declaratoria de Alerta de Violencia de Género no fue consensuada con la red local ni nacional de organizaciones, tampoco se asociaron con otros actores especializados en defensa de derechos humanos o litigio estratégico, y algunas activistas entrevistadas consideraron que “no había condiciones” para iniciar un proceso de esta naturaleza. Enseguida se muestra el CUADRO 3.8 en el cual se esquematiza la manera en que la organización participante proyectó la acción.

²³ De acuerdo con dos activistas entrevistadas, era común que ante el llamado de una organización para participar en acciones concretas, “todas” las organizaciones de mujeres del movimiento acudieran. Sin embargo, en esa ocasión no hubo acuerdo. Una de las activistas entrevistadas explicó que la estrategia no estaba bien pensada; pero, también coincidía una disminución en las manifestaciones por el incremento de la violencia generalizada y la incursión del ejército en la “guerra contra el narcotráfico.”

CUADRO 3.8 *Alerta de Violencia de Género simbólica: El caso de Chihuahua*

Sentido de la acción		Proyección	
Tipo de organización	Características	Acciones	Objetivo
<i>Defensora/Cabildera</i>	Defensa de casos individuales de violencia contra las mujeres	Llamado a red local de organizaciones Presentación de documento ante el Congreso del Estado Protesta al interior del Congreso	Declarar una Alerta de violencia de Género para Chihuahua

Fuente: Elaboración propia con base en información recabada en trabajo de campo.

Sin embargo, no sólo influyeron los factores contextuales en la falta de cohesión del movimiento en torno a la Alerta de Violencia de Género, sino que también las organizaciones de *defensoras, acompañantes y madres de víctimas* modificaron sus prácticas y estrategias. En cuanto a este punto, en trabajo de campo se encontró un proceso de institucionalización de las organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez y Chihuahua; además de ellos, se debe considerar que los financiamientos condicionan la agenda.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil le han atribuido un carácter altamente técnico a la Alerta de Violencia de Género. Esto se debe, en cierta medida a las experiencias previas respecto de su aplicación, así como a la propia interpretación transmitida por el Instituto Nacional de las Mujeres en cuanto a los requisitos para su presentación. Ante esta situación el proceso de solicitud se hace muy largo, lo que implica la consideración de la agenda así como de otras estrategias, relacionadas con el financiamiento que puedan destinar a ello.

Ahora bien, es interesante contrastar que mientras las organizaciones de Ciudad Juárez y Chihuahua tienen una experiencia acumulada en el uso de recursos jurídicos en materia de derechos humanos de las mujeres, hubiesen considerado que la Alerta de Violencia de Género “implica mucho trabajo”, y en términos amplios, que no es la estrategia adecuada para intervenir en las zonas que ya se tienen identificadas como *focos rojos*. Por otra parte, las

organizaciones de *madres de víctimas* que expresaron estar de acuerdo con la solicitud de una Alerta de Violencia de Género para Chihuahua, no tienen acceso a la información, ni la capacitación para realizar una investigación de violencia feminicida con las exigencias técnicas que ha establecido la Secretaría Técnica del Sistema Nacional.

El caso del Estado de México

El proceso de preparación, investigación, redacción y presentación de la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México forma parte de un proceso de largo plazo para dar seguimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el cual coincidieron las agendas de tres organizaciones para implementar la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México.

CUADRO 3.9 *Alerta de Violencia de Género jurídica: El caso del Estado de México*

Sentido de la acción			→	Proyección
Tipo de organización	Características	Acciones		Objetivo común
<i>Comunitaria</i>	Trabajo en la comunidad con casos de violencia de género	<i>Visibilización de la violencia feminicida</i>	}	Declarar una Alerta de Violencia de Género para el Estado de México
<i>Observadora</i>	Investigación y documentación de feminicidio	<i>Análisis y construcción de datos sobre feminicidio</i>		
<i>Defensora</i>	Defensa de casos paradigmáticos en materia de derechos humanos	<i>Argumentación jurídica en derechos humanos de las mujeres</i>		
<i>Cabildera</i>	Experiencia en medios y procesos políticos	<i>Posicionamiento político del caso</i>		

Fuente: Elaboración propia con base en información recabada en trabajo de campo.

Para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género trabajaron conjuntamente tres organizaciones. Una es *comunitaria* del Estado de México, y recientemente se encuentra en capacitación para realizar actividades de *observatorio*. La segunda organización es *observadora* especializada en derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, aunque recientemente ha incursionado en el derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, particularmente por lo que respecta a la documentación del feminicidio. Esta especialización tiene tiempo gestándose, entre colaboraciones colectivas con organizaciones de *acompañantes* y *defensoras* especializadas en violencia de género a nivel local y nacional. La tercera organización se encuentra especializada en *defensa* de casos paradigmáticos en los tribunales mexicanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sus integrantes son especialistas en procesos de implementación de derechos humanos en contextos nacionales. Estas colaboraciones se han facilitado debido a que los procesos de constitución como sujetos sociales de quienes participan se dieron en el contexto de organizaciones *comunitarias* similares, además de la coincidencia de otros factores como la formación académica, y el acceso a la capacitación.

Sobre el trabajo conjunto para la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México, un *defensor* de derechos humanos comentó: “El trabajo de esta [Organización], digamos, se ha limitado más al apoyo técnico, todo lo del cabildeo es a cargo de la [otra organización], nosotros en lo que hemos apoyado es con la solicitud de Alerta [de Violencia de Género] y los amparos administrativos. En ese tipo de cuestiones (Entrevista citada)”.

Sin embargo, el punto clave es la coincidencia de las agendas de las organizaciones en la implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como el establecimiento de vínculos con organizaciones del Estado de México.

3.3.2 Las coaliciones en el Sistema Nacional en torno a la Alerta de Violencia de Género: El caso del Estado de México

La distribución de los votos al interior del Sistema presentada en el CUADRO 3.10 permite apreciar cómo se conformaron las coaliciones a favor y contra de la Alerta de Violencia de Género.

CUADRO 3.10 *Distribución de votos en la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México*

Partido en el gobierno	PAN 32.5 %	PRI 51.3 %	PRD 10.8 %	Coalición 5.4 %
Voto a favor de la AVG 27 %	Jalisco Conavim Inmujeres Sedesol DIF SEP Conapred SSA	---	Distrito Federal	Oaxaca
Voto en contra de la AVG 51.4 %	--	Aguascalientes Campeche Chihuahua Coahuila Colima Durango Estado de México Hidalgo Nuevo León Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Tabasco Tamaulipas Veracruz Yucatán Zacatecas	Michoacán	--
Abstención 5.4 %	Guanajuato Baja California	--	--	--
No asistió 16.2 %	Sonora Tlaxcala	Nayarit	Baja California Sur Guerrero	Chiapas

Fuente: Elaboración propia, con base en la Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, 2011.

Como se puede apreciar del CUADRO 3.10 el Partido Revolucionario Institucional tenía 51.3 por ciento de los votos dentro del Sistema Nacional (debido a las gubernaturas estatales). Y, esta fue la manera en que se comportaron las titulares de las instancias de las mujeres, pues todas votaron en contra de la Alerta de Violencia de Género, además de un voto adicional del Instituto Michoacano de la Mujer, del gobierno del Partido de la Revolución Democrática.

La votación del Partido Acción Nacional se comportó de manera muy similar, al agrupar su votación a favor de la Alerta de Violencia de Género con 27 por ciento de la votación. Sin embargo, hubo dos abstenciones de gobiernos panistas, que fueron compensadas con los votos de las titulares del Instituto de la Mujer del Distrito Federal (gobierno perredista) y de Oaxaca (coalición), quienes argumentaron en términos de los derechos humanos de las mujeres a favor de que iniciara el proceso de investigación y se conformara el grupo interinstitucional encargado de dictaminar la posibilidad de emitir una declaratoria de Alerta de Violencia de Género.

Conclusiones

Las activistas de las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado prácticas y estrategias de acción complejas, que les han permitido responder a las exigencias del contexto social, cultural y político en el que desarrollan sus actividades. La creación de “espacios feminizados” y su tránsito hacia “espacios intermedios de política pública” les permiten transitar entre diferentes contextos sociales e institucionales, así como apropiar las prácticas y los discursos y redirigirlos hacia sus metas. Esta libertad de transitar entre los diferentes espacios se sustenta en las intrincaciones relacionales sostenidas con otras activistas y organizaciones, esto que ellas llaman *confluencia*; así como con los gobiernos locales, nacionales y agencias internacionales.

Esta complejidad, se relaciona con la pluralidad de experiencias que confluyen en la construcción de la práctica de la defensa de los derechos humanos, así como de los espacios de diálogo entre las diferentes posiciones de las activistas, el diálogo abierto que mantienen con los actores gubernamentales, así como con otros actores de la política pública.

Por su parte, las titulares de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en los estados y las unidades de género en las dependencias de la administración pública federal, se encuentran inmersas dentro de las estructuras gubernamentales, constreñidas por un mandato legal ambiguo respecto la Alerta de Violencia de Género, lo que dificulta los intentos por implementar la política nacional en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Asimismo, los márgenes de acción permitidos por la dimensión administrativa, normativa y política depende del uso de los recursos interpretativos acerca de los mecanismos de la política pública.

Ahora bien, la diferencia entre los contextos en que operan las organizaciones de la sociedad civil, así como las funcionaras públicas, se ve reflejado en la prácticas que llevan a cabo para materializar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Respecto de las coaliciones de política pública en torno a la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, se pueden realizar diferentes lecturas, las cuales se organizan siguiendo una construcción lógica, que llamamos lo *explícito*: Primero, las organizaciones de la sociedad civil que hicieron uso de las reglas, las redes y los recursos en la solicitud de investigación por feminicidio, pusieron en funcionamiento el mecanismo de Alerta de Violencia de Género. Segundo, la activación del mecanismo de política pública generó que las funcionarias públicas asumieran posturas respecto del tema puesto a debate, dentro de su contexto administrativo, normativo y político, y en base a sus interpretaciones y lecturas del contexto formaran coaliciones a favor o en contra de la política pública. Tercero, de acuerdo a la distribución de la votación dentro del Sistema Nacional se presentaron cuatro posturas: a favor, en contra, abstención y ausencia. Cuarto, esto nos permite decir que quienes votaron a favor de la política pública forman parte de la coalición que impulsa su implementación, y que quienes votaron en contra forman parte de la coalición que rechaza su implementación. Esto es una obviedad. Aquí estás hablando sólo del caso Estado de México.

Es decir, en la coalición que impulsa la política pública se encuentran las organizaciones de la sociedad civil, así como las funcionarias públicas del gobierno federal, de pertenencia panista; del Distrito Federal, de gobierno perredista; y, Oaxaca, de gobierno de coalición. Por otra parte, en la coalición que rechaza la política pública se encuentran los gobiernos de los

estados cuyos gobiernos son priístas, así como Michoacán, cuyo gobierno es perredista. Quienes se abstuvieron fueron representantes de Guanajuato y Baja California, cuyos gobiernos son panistas.

CAPÍTULO IV. LAS PRÁCTICAS POLÍTICO-CULTURALES EN LA ACTIVACIÓN DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO: LOS CASOS DE CHIHUAHUA Y ESTADO DE MÉXICO

Si Dios fuera mujer no se instalaría lejano en el reino de los cielos sino que nos aguardaría en el zaguán del infierno, con sus brazos no cerrados, su rosa no de plástico y su amor no de ángeles
Mario Benedetti

El objetivo de este capítulo es analizar las prácticas político-culturales en la activación de la política pública, y que se compone por los discursos, las acciones y los significados en torno a la aplicación de la Alerta de Violencia de Género en el contexto de Chihuahua y Estado de México. En términos más amplios, se desarrolla el proceso de institucionalización de dicha política pública en el nivel micro-social. Para realizar lo anterior, se dividió el capítulo en dos partes.

En la primera parte, se desarrollan las dimensiones de contexto, escenario y prácticas político-culturales en forma de estudio de caso. Siguiendo a Creswell (1998), la presentación es descriptiva y en orden cronológico, lo que permite explorar espacial y temporalmente el proceso de aplicación de la Alerta de Violencia de Género. En la parte relativa al contexto, se sitúa cada caso en relación con la realidad cultural, política y social más amplia y significativa (Dietz, 1991) para las actoras sociales y gubernamentales de la citada política pública. En el escenario, se desarrolla la parte relativa al micro-proceso, a partir de los espacios intermedios y de interacción entre las actoras de la política pública. Pues, retomando a Schmidt (2008), la interacción siempre se da en un escenario institucional.

Estos espacios se refieren al lugar, en que se desarrollan las prácticas y los discursos de los actores, así como al uso de las reglas escritas y normas de derechos humanos de las mujeres en torno a la aplicación de la Alerta de Violencia de Género. La forma en que se presenta esta parte, atiende a una división analítica en regiones (Goffman, 1959). De esta manera, los preparativos de la política pública se ubican en una región posterior; y, la puesta en escena en una región anterior. De manera relacionada, la dimensión temporal se desarrolla cronológicamente, y se relaciona con el procedimiento legal seguido para activar la Alerta de

Violencia de Género, en la cual se observan tres momentos: la procedencia, la discusión y la votación. Las prácticas político-culturales cruzan todos estos espacios y tiempos, y se refieren a las acciones y los discursos en relación a la aplicación de la Alerta de Violencia de Género.

En la segunda parte, se desarrollan los significados de la Alerta de Violencia de Género, sus conceptos, procedimiento y aplicación, lo cual se realiza a partir de las metáforas que usaron los propios actores sociales y gubernamentales para transmitir sus imágenes mentales y los significados que atribuyen a la política pública. De acuerdo con Schütz (1989) el significado de cualquier acción es su correspondiente acto proyectado y difiere según el punto del tiempo desde el cual se observe.

De acuerdo con la bibliografía revisada, la ambigüedad en la definición del concepto de transversalidad de la perspectiva de género, al momento de su inserción en el proceso de la política pública, se ha traducido en problemas en las dimensiones política (Tarrés, 2010) y cultural (Maier, 2010b). Lo cual, las autoras citadas refieren como un fenómeno de “reformulación”, “resignificación”, “apropiación” o “neutralización” del concepto, al grado de significar lo que Tepichin (2010) caracteriza como “cualquier asunto que tenga que ver con las mujeres y sus derechos”. Es decir, lo que estas investigaciones nos dicen es que no se trata de un problema de asimilación de los conceptos, sino de oposición a sus metas estratégicas o a las vías para llevarla a cabo.

Sin embargo, no se puede hablar de una oposición en el sentido totalizante de la palabra, pues los factores que dan forma a las interpretaciones que realizan los actores son múltiples, sobre todo cuando se presentan en contextos de cambio institucional, pues son uno o varios paradigmas de política pública los que sirven como *filtros* para la interpretación. Estas modalidades de interpretación (Incháustegui, 1999) en el contexto de la política pública analizada son todavía más ricos y diversos, puesto que los espacios formales e informales de interacción entre los diferentes actores presentan también variaciones.

La actuación de los diversos actores se sustenta sobre acuerdos tácitos, los cuales varían de acuerdo con la presencia de un auditorio, pues se entiende que hay cierto grado de oposición en constante negociación (Goffman, 1959). Siguiendo la lógica de la construcción

de los marcos interpretativos, la Alerta de Violencia de Género se analiza a partir de las representaciones estratégicas explícitas e implícitas sobre la diagnosis y la prognosis del problema de violencia de género y su solución, a la luz de tres conceptos: igualdad de género, discriminación de género y violencia de género (contenidos en la legislación vigente). Las prácticas, como las acciones que realizan los actores en torno a la aplicación de la política pública; y las interpretaciones que realizan los actores de la política pública acerca del modelo desde las distintas posiciones en el escenario.

4.1 La Alerta de Violencia de Género para Chihuahua

4.1.1 Contexto

La situación de violencia en el Estado de Chihuahua, relacionada con el “crimen organizado” se agudizó en 2008, coinciden las activistas y funcionarios entrevistados, así como medios de comunicación consultados. Los encabezados de los medios de comunicación eran ocupados por las cifras ascendentes de ejecuciones extrajudiciales ligadas al narcotráfico o a la lucha de poder por el control territorial de la frontera, en la que co-participan ejército y seguridad pública mediante un conjunto de políticas gubernamentales. Es de resaltar que la violencia vivida en la ciudad mexicana no se refleja del *otro lado*, aun cuando los carteles tienen su base de operación y distribución en Estados Unidos. Más aún, El Paso, Texas, es considerada una de las ciudades menos violentas de ese país, mientras que Juárez es considerada la más violenta de México (Selee, 2009).

Sobre este tema, en el transcurso de la investigación se encontraron notas de medios de comunicación e investigaciones académicas que confirman que en 2008, la violencia era tan intensa que se generó lo que llamaron el “Éxodo de Ciudad Juárez”, referida a la migración de miles de personas de Ciudad Juárez. De acuerdo a un estudio de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, se contabiliza aproximadamente 32 868 viviendas abandonadas. Aunque otras fuentes calculan que podrían ser de 110 a 160 mil personas (Coria, 2011; El Universal, 2011, La Jornada, 2011).

En el contexto nacional, el gobierno de Felipe Calderón se inauguró con la implementación de la política nacional denominada “guerra contra el narcotráfico”, la cual

implicó una la suspensión de garantías constitucionales *de facto*, es decir, sin seguir el procedimiento constitucional establecido en el artículo 29 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Este artículo constitucional, señala:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En marzo de 2009, estas políticas públicas denominadas “Guerra contra el narcotráfico” fueron implementadas en Ciudad Juárez, con la llegada del ejército a la ciudad. Las movilizaciones y protestas de mujeres y estudiantes, que eran una escena común en la ciudad, también disminuyeron en este proceso. Una de las activistas entrevistadas señala que primero con el crimen organizado, y luego con el ejército en las calles, ya nadie iba a las protestas, ni a las marchas. Una investigación académica sobre el movimiento de mujeres en Ciudad Juárez, señala que este hecho se debe, en parte, a la cooptación de las activistas del movimiento de mujeres por las instancias gubernamentales estatales y federales (Pérez, 2011).

Los actores políticos locales entrevistados señalan que se presentó un fenómeno muy extraño en la sociedad civil. Pues, por un lado, la llegada del ejército fue bienvenida por gran parte de la ciudadanía; sin embargo, al poco tiempo, ya también se sentía temor de las fuerzas militares. Asimismo, algunos activistas que inicialmente hacían declaraciones públicas en contra de la presencia militar, al poco tiempo señalaron estar de acuerdo con las estrategias militares (funcionario y activista de derechos humanos en Ciudad Juárez). En general, se considera como un fenómeno muy complejo, que ha implicado incluso la modificación de prácticas y estrategias por parte de las organizaciones de mujeres y organizaciones de la sociedad civil (feminista de Ciudad Juárez).

Por lo que corresponde al fenómeno del feminicidio y desaparición de mujeres, todas las activistas de Ciudad Juárez que fueron entrevistadas, así como los funcionarios públicos y académicos, coincidieron en señalar que en dicha ciudad persiste el patrón de desapariciones, e incluso que se tiene identificada la zona del centro como el lugar del cual históricamente han desaparecido mujeres, y que a la fecha continúan desapareciendo. Esto también fue indicado en entrevista por la asociación de padres de mujeres y niñas desaparecidas, quienes no entienden por qué no se ha aplicado una Alerta de Violencia de Género en esta zona.

4.1.2 Región posterior

Llamado a las organizaciones

Algunas organizaciones de la sociedad civil representantes de diferentes ciudades del estado Chihuahua, pusieron en la mesa discusión del Congreso Estatal Feminista (2009), la posibilidad de solicitar una Alerta de Violencia de Género para el estado. Entre los temas que se discutieron, fueron si se solicitaría para la ciudad de Chihuahua o para Ciudad Juárez. Entre las activistas entrevistadas se considera que el tema no es fácil, pues implica un proceso muy largo en el cual tendrían que comprometer. Incluso, consideran que las reglas de aplicación de la Alerta de Violencia de Género son muy técnicas, lo cual les implicaría el uso de muchos recursos que ya tienen destinados a otras actividades.

Por otra parte, la organización de padres y madres de mujeres y niñas desaparecidas, consideró que era necesario que se aplicara la Alerta de Violencia de Género, sobre todo para la intervención de las autoridades en el centro de la ciudad, que es el lugar donde desaparecen las jóvenes. Sin embargo, consideran que la Alerta de Violencia de Género es inaccesible para ellos; es decir, no cuentan con los recursos interpretativos para su aplicación. Mientras las organizaciones que cuentan con los recursos interpretativos para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género tienen su agenda comprometida en la implementación de otro tipo de políticas públicas. Es decir, la organización de *familiares de víctimas* depende de las organizaciones *defensoras, cabilderas e institucionalizadas* que cuentan con el capital acumulado para la definición de las estrategias de acción.

Esta falta de acuerdo entre las distintas organizaciones generó que se iniciaran dos procesos aislados de documentación para solicitar una investigación por violencia feminicida. Una fue en Ciudad Juárez y la otra en Chihuahua. Las organizaciones de Ciudad Juárez, incluso seleccionaron materiales para la redacción del documento, intercambiaron impresiones con otras activistas, pues tienen claro que tendría que ser un proceso en el que participan varias organizaciones. Sin embargo, decidieron que les implicaba el uso de muchos recursos (activista experta en incidencia política).

Por su parte, una de las activistas que participó en la preparación de la Alerta de Violencia de Género para el estado de Chihuahua, comentó que a finales de 2008, hubo varios feminicidios, por lo cual en enero de 2009, hicieron un llamado a las demás organizaciones que solían manifestarse públicamente cuando el movimiento de las “Mujeres de Negro”¹ estaba en su auge. Una de las activistas entrevistadas, que se considera de mucho prestigio dentro de la Red de organizaciones, comenta que recibió una llamada en la noche para ir al Congreso al día siguiente, pero consideró que no había claridad en el objetivo de presentar una Alerta de Violencia de Género, por lo que no atendieron al llamado.

4.1.3 Región anterior

El Congreso del Estado y las organizaciones de la sociedad civil

Al día siguiente, el 7 de enero de 2009, algunas activistas se presentaron al Congreso del Estado de Chihuahua, para hacer una petición a las diputadas y diputados de la Comisión Permanente para hacer un frente común a fin de solicitar al Sistema Nacional una declaración de Alerta de Violencia de Género.

Este hecho salió publicado en varios periódicos de circulación local y nacional, y aunque las activistas no abundan mucho en cuanto a las razones que tuvieron para no continuar el proceso de la Alerta de Violencia de Género, resaltan dos aspectos. El primero de ellos, es que

¹ Las “Mujeres de Negro”, nombre dado por los medios de comunicación al movimiento de mujeres contra el feminicidio en la ciudad de Chihuahua, puesto que salían en procesión, vestidas de negro, sonando la campana. Este movimiento actualmente colabora en los procesos de implementación de los derechos humanos de las mujeres con los gobiernos local, estatal y federal de manera asociada, pero independiente.

la organización que solicitó la Alerta de Violencia de Género ante el Congreso, fue *tachada* de ignorante por otras organizaciones de la sociedad civil, así como por una académica prestigiada, lo cual funcionó como una forma de inhibición en cuanto a continuar con el proceso que habían iniciado. El segundo, es que al ver que la Alerta de Violencia de Género para Guanajuato había sido rechazada, consideraron que las rechazarían todas.

En cuanto al primer punto, puede interpretarse que para las organizaciones no participantes, la solicitud de declaración de Alerta de Violencia de Género en el Congreso del Estado de Chihuahua fue muy apresurada. Por lo que se refiere a los señalamientos de las otras organizaciones y académicas, en cuanto a que ignoraron el procedimiento legal, permite interpretar que la falta de consenso y negociación con las demás organizaciones fue uno de los factores que influyeron para que no se siguiera el procedimiento. Sin embargo, de acuerdo con una de las activistas promotoras de la Alerta de Violencia de Género, antes no era necesaria tanta planeación para realiza una protesta, sino que con una llamada a la hora que fuera, incluso a media noche, salían todas a protestar.

Por otra parte, una de las activistas señala que también influyó otro factor. Dice que con el tiempo le perdieron interés, puesto que implicaba mucho trabajo de investigación que no podían llevar a cabo. Otra de las activistas entrevistadas comenta que no apoyaron la solicitud de Alerta de Violencia de Género, por el seguimiento a la sentencia del caso Campo Algodonero emitida en noviembre de 2009:

Mientras damos seguimiento [...] al cumplimiento de las recomendaciones de la CEDAW, ya están implícitas [las acciones de la Alerta de Violencia de Género], tienes que cumplir con esto, con una disposición de una Corte Interamericana, donde obligas al Estado. Hay que cumplir con estas situaciones. Nos parece a nosotras que en este momento, es momento de hacer seguimiento al cumplimiento de la sentencia de Campo Algodonero. No podemos destinar todas nuestras energías a la Alerta de Violencia de Género (activista experta en incidencia política en Ciudad Juárez).

Es decir, algunas consideraron que ya se están haciendo muchos programas y acciones a favor de los derechos de las mujeres en Chihuahua, por lo cual consideraron que las acciones de la Alerta de Violencia de Género, no eran prioritarias en ese momento, y dados sus recursos limitados para la atención de la agenda que, además, en los términos en que se venían

presentando las experiencias de aplicación de la Alerta de Violencia de Género, implicaría el uso de muchas energías.

Lo anterior, permite interpretarlo como una decisión estratégica de las organizaciones de Ciudad Juárez y Chihuahua, en el sentido de no invertir recursos en una política pública que, primero, no tienen la certeza que va funcionar, tienen la experiencia de otras activistas de que no funciona, además de que se ha interpretado (erróneamente) que la parte de la investigación le corresponde a las organizaciones de la sociedad civil, y no al grupo intergubernamental y multidisciplinario dentro del Sistema Nacional.

Por otra parte, se resalta que las organizaciones de la sociedad civil de *madres de víctimas de feminicidio y desaparición*, que sí quieren que se aplique la Alerta de Violencia de Género para la zona centro de Ciudad Juárez, no cuentan con los recursos simbólicos e interpretativos para la aplicación de la política pública, a lo cual se suman las exigencias impuestas por el Instituto Nacional de las Mujeres más allá de lo que establece la ley, lo que la hace verdaderamente inaccesible para las madres y padres de mujeres desaparecidas, que viven exigiendo que las autoridades gubernamentales busquen las busquen.

4.2 La Alerta de Violencia de Género en el caso del Estado de México

4.2.1 Contexto

A manera de antecedente, señalan las activistas, que veían que las cifras de feminicidio eran altas en el Estado de México, incluso más altas que en Chihuahua; sin embargo, este último estado continuaba siendo más conocido. Esta comparación entre ambas situaciones se realizó desde que salió el informe sobre feminicidio² realizado por Marcela Lagarde, entonces diputada federal y presidenta de la Comisión Especial de Feminicidio.³ Pero en este informe – señalan activistas– en las cifras no se hacía una clara distinción entre homicidios dolosos y

² Lagarde y de los Ríos, Marcela, 2006, *Violencia feminicida en 10 entidades de la República Mexicana*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, pp. 432.

³ Cuando Marcela Lagarde se hizo cargo de esta comisión, se llamaba “Comisión para dar seguimiento a las investigaciones sobre asesinatos de niñas y mujeres en Ciudad Juárez” (Lagarde, 2006). Durante su periodo como legisladora le modificó el nombre para enfatizar que se trataba de feminicidio, no de homicidio.

homicidios culposos, lo cual consideraron un problema técnico-jurídico importante, puesto que, legalmente, no todas las muertes de mujeres pueden considerarse feminicidio.⁴

En el contexto del Estado de México, además estaban presentes tres factores:

Primero, el entonces gobernador del estado era precandidato a la Presidencia de la República. La candidatura a la Presidencia de la República de Enrique Peña Nieto, por el Partido Revolucionario Institucional, tenía varios años construyéndose; sin embargo, oficialmente su precandidatura se *destapa*⁵ hasta el 19 de septiembre de 2011 (Noticieros Televisa, 2011).

Segundo, el proceso estatal de elecciones a gobernador del Estado de México acababa de concluir, saliendo electo el candidato del partido en el gobierno. Las campañas electorales en el Estado de México comenzaron oficialmente el 16 de mayo y terminaron el 29 de junio de 2011.

Y, tercero, la población de dicha entidad representa el mayor número de electores, por entidad en el país. En un artículo periodístico, se señala que la importancia política del Estado de México, reside, entre otras cosas, en el hecho de que este es el estado con el mayor número de votantes (CNN México, 2011). Estos son tres factores importantes para explicar la modificación de la lógica en el funcionamiento gubernamental durante el periodo electoral.

Aunque algunas de las personas entrevistadas consideran que la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México, se presentó durante el proceso electoral para la elección del gobernador del Estado; en este estudio se encontró que, de acuerdo con las fechas de preparación y presentación de la solicitud, más bien coincide con el *destape* de Enrique Peña Nieto, entonces Gobernador de Estado de México. Este contexto influyó de manera central en todo el proceso y el procedimiento de la Alerta de Violencia de Género, además de estar

⁴ Estos debates en torno a la adopción de una definición positivizada del concepto de feminicidio, se considera que es de carácter disciplinario. Es decir, se trata de un concepto sociológico pero pierde validez al ingresar, como tal, al sistema jurídico, lo que lo hace inoperante. Sin embargo, actualmente se han hecho concesiones por parte de las coaliciones impulsoras para aceptar mayor especificidad.

⁵ Concepto usado en la cultura política mexicana por los medios de comunicación para referirse a la explicitación de las intenciones de contender por un puesto público, que generalmente se hace en alguna plataforma televisiva.

implícita y explícitamente en las prácticas y discursos de los diversos actores de la política pública.

4.2.2 Región posterior

Investigación por violencia feminicida

Las actividades de documentación de feminicidio en todo el país, por parte de la Red nacional de organizaciones, se hacía inicialmente por medio de la documentación mediática, notas de prensa, y luego internet. Las cifras se contabilizan y se comparan los números de caso, en cada uno de los estados. En este trabajo, señalan las activistas, constantemente salía el Estado de México con las cifras más altas: “eran aproximadamente 900 o 950 mujeres en un lapso de cuatro años” (activista experto en litigio estratégico).

Para las activistas, las cifras por sí mismas eran suficientes para justificar el inicio de una investigación por violencia feminicida. Sin embargo, tenían la experiencia que en el caso de Oaxaca, la solicitud de investigación por violencia feminicida para la región Triqui fue rechazada, sin registrarla, ni notificar al Sistema Nacional.⁶ Sobre este caso señala un activista que el Instituto Nacional de las Mujeres les dijo:

La alerta no está bien fundamentada. No tiene sustento, tampoco pruebas. Porque ese fue el reclamo por parte de la sociedad civil, entonces [dice el gobierno] no la damos por presentada, mejórenla (activista experto en litigio estratégico).

A esta situación, se añade la incertidumbre que tenían las organizaciones locales respecto de cómo funcionaría la Alerta de Violencia de Género en caso de ser declarada, pues tenían presente que la federación para poner “a salvo los derechos humanos de la población” había intervenido con la fuerza militar, como sucedió en Ciudad Juárez. Esta situación fue considerada también para el caso de la región Triqui, en Oaxaca. Señalaron las activistas que el problema les parecía bastante complejo, además que nadie fuera de la comunidad Triqui sabía lo que realmente estaba sucediendo. Sólo se tenían algunos reportes aislados de la situación general de los derechos humanos que indicaban un contexto de violencia de género.

⁶ Este tema se trata brevemente en el Capítulo I.

Esto las llevó a considerar que una intervención militar en la región Triqui sólo incrementaría la violencia, por lo cual decidieron no continuar dicho procedimiento. Sin embargo, esta experiencia las hizo considerar que para implementar la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México tendrían que hacer una investigación más profunda.

La preparación de la solicitud de investigación por violencia feminicida para el caso del Estado de México, llevó aproximadamente cuatro meses. Si bien contaban con las cifras de feminicidios que habían documentado a través de los medios de comunicación, era necesario acceder a la información oficial que estaba en manos del gobierno local. Para documentar esta parte, las organizaciones de la sociedad civil realizaron solicitudes de información ante las autoridades del Estado de México por medio de la legislación de transparencia. Sobre este punto, coincidieron varios activistas al señalar que en ese momento las autoridades locales les proporcionaron la información sin ningún problema.

La preparación de la información sobre el feminicidio en el Estado de México fue elaborada por las activistas especializadas en violencia de género, la asesoría técnica fue realizada por abogados especializados en el litigio estratégico, pero la redacción de la Alerta de Violencia de Género fue realizada por una abogada especializada en ambos temas. Previamente a la presentación de la solicitud, no se realizó conferencia de prensa, ni se emitieron comunicados de prensa, simplemente el viernes 8 de diciembre de 2010 se presentó una solicitud de investigación por violencia feminicida ante la Secretaría Técnica del Sistema Nacional, es decir, ante el Instituto Nacional de las Mujeres.

Preparativos para la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional

Materialmente, la solicitud de Alerta de Violencia de Género para el Estado de México se presentó el 8 de diciembre de 2010, ante el Instituto Nacional de las Mujeres. En la práctica, la calificación de procedencia, es decir, la valoración acerca de su contenido y el inicio del procedimiento, le corresponde a la Coordinación Jurídica del Instituto Nacional de las Mujeres.

Oficialmente, la Convocatoria a las y los integrantes del Sistema Nacional para la Cuarta Sesión Extraordinaria se realizó el 23 de diciembre de 2010. También, el Sistema Nacional tiene una *plataforma* en internet en la cual se *suben* documentos, así como las propuestas del Orden del Día para *ir definiendo los temas* que serán tratados en las sesiones. En este proceso, las titulares de los mecanismos para el adelanto de las mujeres se comunican vía telefónica para negociar y acordar los temas que son de interés común y que les interesa impulsar colectivamente en las sesiones del Sistema Nacional.

Por su parte, en los estados donde las organizaciones de la sociedad civil tienen relaciones con las instancias de las mujeres, ya sea porque colaboran en proyectos o participan en sus consejos consultivos (*institucionalizadas*), realizan reuniones con las titulares para tratar de influenciar el voto (*cabilderas*), en algunos casos inclusive acordando el sentido del mismo. Ello, con independencia de que en la práctica estos acuerdos sean o no respetados. Se señala esto último, puesto que una de las activistas entrevistadas señaló que se acordó con la titular de la instancia local que su voto sería a favor de la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México; sin embargo, explicó, el voto fue con el partido político en el gobierno (activista cabildera).

Otras de las prácticas de las titulares de las instancias locales para las mujeres, son celebrar reuniones privadas con la titular del Instituto Nacional de las Mujeres, para discutir y acordar aspectos de fondo y técnicos de la Sesión del Sistema Nacional. Por ejemplo, la titular de la instancia del Estado de México para las mujeres, tuvo una reunión privada con la titular del Instituto Nacional de la Mujer, a la cual acudió con un grupo de abogados, un representante de la Secretaría de Gobierno del Estado de México, así como una persona que, posteriormente se identificó como Notario Público. En esta reunión la titular del Instituto Nacional de las Mujeres se molestó que estuviese un Notario Público, sin que se le hubiese informado, por lo cual solicitó continuar la reunión en privado con la titular de la instancia del Estado de México (Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, 2011).

Entre los puntos tratados en la reunión privada, fue que la titular del Instituto Nacional de las Mujeres consideró que el tema lo estaban politizando las titulares de las instancias de las

mujeres de los estados priístas, puesto que para las dependencias federales, y particularmente para el Instituto Nacional de la Mujer, el incremento de los feminicidios era un aspecto preocupante.

Estas actividades entran dentro de la definición de cabildeo, es donde los diferentes actores de la política pública presentan sus argumentos ante los actores de la política pública encargados de la toma de decisiones. En la práctica jurídica, esto se puede asemejar al denominado *alegato de oídas*, y se refiere al ritual, que puede ser público o privado, en el que los actores de la contienda presentan argumentos orales ante los titulares de los órganos decisorios, expresando las razones por las cuales se debe votar en uno u otro sentido. Sin embargo, valga la pena aclarar, que en el contexto de la política pública estas actividades no se encuentran reguladas, por lo se pueden considerar como prácticas sociales de tipo informal.

Sesión de trabajo

El lunes 10 de enero de 2011, se llevó a cabo una sesión de trabajo “para ponerse de acuerdo” sobre los temas a tratar en la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, en la cual se discutiría y votaría la procedencia de investigación por violencia feminicida como fue solicitada en la Alerta de Violencia de Género, por las organizaciones de la sociedad civil.

Esta sesión es a *puerta cerrada*, y funciona como una especie de preámbulo sobre los temas a tratar y se definen abiertamente cuáles son las posturas de las actoras participantes. En esta sesión se define el Orden del Día, que previamente fue propuesto por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional, notificada con la Convocatoria y *subida* a la plataforma de internet. Entre los puntos del Orden del Día discutidos en la sesión de trabajo, se presentó la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil para estar presentes, como observadoras, en dicha sesión. Sin embargo, la mayoría de las integrantes del Sistema Nacional, solicitaron que se removiera este punto de la Orden del Día, pues consideraron que no estaba sujeto a discusión, pues ni la legislación ni el reglamento establecían expresamente que deberían estar presentes (funcionario público del Distrito Federal).

Otro de los puntos acordados en la sesión de trabajo es relativo a los tiempos y rondas de intervención. El acuerdo fue que serían tres rondas, en las que participarían tres dependencias que estén a favor de la procedencia de la investigación, y otras tres que estén en contra. En la primera ronda cada participante tendría 10 minutos para argumentar, y en la segunda y tercera rondas serían 3 minutos. En la práctica, todas las representantes de las instancias de las mujeres de estados priístas cedieron su tiempo a la asesora jurídica representante del Estado de México.⁷

Por otra parte, *montar* una Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, implica coordinar las agendas de cuarentaiún funcionarias de alto nivel en la administración pública federal y de los estados. La movilización de las titulares de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de treintaiún estados del país, y sus asesores, también implica gastos de transporte y hospedaje. Esta situación, ha sido motivo de crítica por parte de algunas funcionarias y activistas, quienes han señalado que estos viajes son un “derroche”, además que las funcionarias de los estados se presentan al Sistema Nacional como si fuera una “pasarela” (funcionaria pública del Distrito Federal).

4.2.3 Región anterior

La Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional para discutir la procedencia de investigación por violencia feminicida

La Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional se celebró el día martes 11 de enero de 2011. Antes del inicio de la discusión de fondo sobre la procedencia de la investigación de la Alerta de Violencia de Género se puso a consideración del Sistema

Pertinencia o no de la participación del Representante Legal de los solicitantes [...], únicamente como observador, sin hacer uso de la voz, en virtud de que existe una petición expresa para asistir a esta reunión (Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, 2011).

⁷ A manera de referencia, la asesora jurídica de la representación del Estado de México fue Magistrada en el Poder Judicial de la Federación. Y, como ella misma lo señaló, acudió a “todos los cursos que... acertada y afortunadamente nos daban para prepararnos y poder emitir fallos que fueran apegados a la equidad de género y siempre todo con perspectiva de género” (Sesión Extraordinaria del Sistema, 2011:21).

El voto mayoritario de las integrantes del Sistema Nacional fue en contra, como resultado de lo previamente acordado en la sesión de trabajo, por lo cual siguió la discusión sobre la procedencia de investigación de la solicitud de declaratoria de Alerta de Violencia de Género para el Estado de México. Es decir, los acuerdos de la región posterior son actuados en la región anterior, como una puesta en escena.

Una vez que se iniciaron las rondas de argumentación, se discutieron los tiempos acordados. Algunas titulares de los mecanismos para el adelanto de las mujeres representantes de estados priístas ofrecieron su tiempo a los representantes del Estado de México, para que argumentaran su postura, previamente definida contra la aplicación de la Alerta de Violencia de Género.

En estas argumentaciones, la asesora de la titular del mecanismo para el adelanto de las mujeres para el Estado de México, presentó argumentos señalando que la Sesión del Sistema Nacional era ilegal, porque no se había notificado, además consideró que había problemas técnico-jurídicos en términos de la legislación en materia de derecho administrativo. Incluso, solicitó la presencia de un Notario Público, que estaba esperando en la antesala, para que hiciera constar lo que ella argumentaba. Sobre este tema, la titular del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, señaló:

Este evento no es un juicio en contra del Estado de México, este evento y esta reunión es en cumplimiento de la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia, a su Reglamento [...] Pero aquí no se está enjuiciando, se está sometiendo a consideración de este grupo que la ley de acceso a las que estamos llamadas todas las Directoras y Presidentas de los Institutos de las Mujeres a defender, se considere la posibilidad de que el trámite para declarar la Alerta de Violencia de Género e iniciar un procedimiento de investigación, el nombramiento de una Comisión, etc., etc., se decida aquí.

No se está llevando a juicio ni al Instituto, ni al Gobernador, ni al Consejo [...] ni al Presidente, ni a nadie. Aquí estamos dando cumplimiento a la Ley General, estamos esgrimiendo nuestros argumentos (Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, 2011).

Politización del tema

En esta discusión se presentaron diferencias respecto de la intervención de la asesora jurídica del Estado de México, quien en opinión de algunas participantes, estaba llevando la discusión

hacia otros temas que no eran de relevancia para la discusión y argumentación de la Alerta de Violencia de Género, en materia de derechos humanos de las mujeres. Se consideró inclusive que no estaba autorizada para hacer uso de la voz, toda vez que no era la titular de la instancia del Estado de México. La molestia sobre estos aspectos llegó a tal grado que una representante de Tabasco solicitó que todas las personas que no fueran integrantes del Sistema Nacional abandonaran el lugar, a lo cual, el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, señaló:

En este sentido, atendiendo a la sugerencia que hace el Estado de Tabasco, solicito a todas las personas que son ajenas a este Sistema que se sirvan a abandonar el salón [...]

De cualquier forma, hago mía la petición del Estado de Tabasco, y solicito a todas las personas externas [...] –interrupción– (Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, 2011).

Es decir, al ver que la discusión estaba tomando un sentido político, se pidió a las personas asistentes a la *puesta en escena* que se retiraran. A partir de este momento, la Sesión se tornó un campo de disputa sobre los conflictos político-partidistas entre los representantes gubernamentales presentes.

Por ejemplo, la discusión se centró en algunos momentos sobre la posición jerárquica y actuación del representante de la Secretaría de Gobernación, particularmente por lo que correspondía al funcionamiento de la Sesión, en el sentido de imponer quiénes podrían estar presentes, y quiénes podrían hacer el uso de la voz, sin que esta decisión fuera previamente sometida a votación. Esta situación fue argumentada en diferentes momentos tanto por la representación del Distrito Federal, como por la asesora jurídica del Estado de México.

Otro de los aspectos que fueron tratados, se refirió a lo que denominaron “la politización del tema de las mujeres”. En una intervención relevante para este estudio, la titular de la instancia de las mujeres del Estado de México, reclamó abiertamente a la titular del Instituto Nacional de las Mujeres la publicación en el periódico Reforma de ese mismo día, 11 de enero de 2011, cuya primera plana señalaba “Va Peña a ‘juicio’ por Femicidios” (Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, 2011). Sobre este hecho construyó un discurso en el cual aseguró que la politización del tema no fue generado

por las representantes de los estados priístas, señalando expresamente que no negaban el problema de feminicidio; sin embargo, señaló que la Alerta de Violencia de Género era improcedente por cuestiones técnico-jurídicas.

La asesora jurídica del Estado de México, argumentó que la Convocatoria para la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional fue girada el 28 de diciembre de 2011, y que en este periodo, el Consejo Estatal de la Mujer se encontraba de vacaciones, por ser un día inhábil.⁸ Consideró que con ello se les restringió el tiempo para preparar una defensa, lo también implicaba un trato diferenciado respecto del caso de Guanajuato, situación que interpretó como un “madruguete legal”, y llamó un “procedimiento al vapor”.

En cuanto al tema de violencia feminicida, se argumentó que las organizaciones de la sociedad civil no explican qué es violencia sistemática, no prueban el contexto de impunidad o permisibilidad social, y tampoco se explica qué es “misoginia” (sic). Para explicitar la argumentación de la asesora jurídica, se transcribe lo siguiente:

¿En algún momento se nos explicó qué significa “misoginia”? No. De ninguna manera. Y, saben por qué. Porque de lo que se pretende es simple y sencillamente confundirnos y llevar, precisamente, como ya se demostró a primera plana, a una persona que lo único que tiene de mal es el hecho de que sea carismático o que lo vean como un enemigo a vencer ¿Cómo es posible que se pueda tomar a las mujeres como un pretexto, como un vil pretexto para tratar de llevar al cadalso a otra persona? Y les voy a decir por qué: simple y sencillamente ustedes saben que en nuestro país jamás había habido el número de muertos que ha existido, en nuestro país, en toda la República Mexicana, hay tanto muertos como cuando fue la Revolución Mexicana, y no lo podemos desconocer, y no nada más hombres, mujeres, sobre todo porque somos el género débil (Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, 2011).

Esta politización de la Alerta de Violencia de Género, se refiere al uso del escenario, de los mecanismos y de los temas para disputar asuntos político-partidarios presentes en el contexto político, concretamente las elecciones presidenciales y a la persona de Enrique Peña Nieto, entonces candidato priísta.

⁸ El periodo vacacional de los funcionarios del Estado de México, fue del 22 de diciembre de 2010, hasta el 4 de enero de 2011.

Por su parte, la presidenta del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, se dio a la tarea de hacer un recorrido histórico de los derechos humanos de las mujeres, así como el significado que tiene la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el contexto actual.

En contra de la Alerta de Violencia de Género como mecanismo de política pública, argumentó la asesora jurídica del Estado de México:

La Alerta de Violencia de Género es una herramienta inédita en México y en el mundo, de acuerdo a la Ley, es la respuesta del Estado para hacer frente a una situación de violencia generalizada contra las mujeres que perturba la paz social y el orden social. Apelo a la conciencia y al compromiso con los derechos humanos de las mujeres para que no sea utilizado como una herramienta política. No estamos frente a un error aislado producto de la impericia. Las anomalías aquí expresadas indican que más que una legítima preocupación por los derechos de las mujeres, se trata de una estrategia del Gobierno Federal para contener y eventualmente eliminar la competencia en el proceso político que se avecina (Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, 2011:22).

Los argumentos de la asesora jurídica fueron:

- Sobre la aplicación de los derechos humanos al caso de Estado de México, consideró que la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Campo Algodonero no se podía aplicar a todo el país,⁹ pues resolvía sobre un caso concreto.
- Sobre las cifras presentadas, consideró incorrecto argumentar en base a número absolutos, puesto en términos relativos las muertes de mujeres no son sustancialmente mayores que en otros estados del país, incluso, de acuerdo a un estudio de la Cámara de Diputados, el Estado de México ocupa el lugar catorce.
- Sobre la solicitud de Alerta de Violencia de Género, señaló que no se encuentra contextualizada en el clima de violencia generalizada del país y el crecimiento poblacional del Estado de México, por lo cual proporcionalmente no son tantos feminicidios.

⁹ Esto se refiere al principio de relatividad de la sentencia, lo que significa que la sentencia de un caso sólo genera consecuencias jurídicas para las partes del juicio, y no puede ser extensivo a los demás. Lo contrario, sería un efecto *erga omnes*, que se refiere a la aplicación general de los efectos de la sentencia.

Posteriormente, la presidente del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, argumentó que el problema de fondo se refería al feminicidio, en el sentido de que es un fenómeno real, que va de la mano con la implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, puesto que en su significado se encuentra la legitimación ante el estado, de la causa de las mujeres. Sobre este punto argumentó:

Compañeras: La Ley de acceso a una vida libre de violencia, se creó para darle una vuelta al acceso a la justicia de las mujeres, para que toda la investigación que se hiciera fuera para demostrar que las mujeres decimos la verdad, y no para que la investigación que se hiciera fuera para demostrar que somos unas mentirosas, que nos levantamos todos los días diciendo “hoy quién me tocó un seno, hoy quién me pegó, hoy quién me violó”. Para eso es la Ley, para eso la creamos, para acceder a la justicia, con la debida diligencia, con un trato digno, con un lenguaje que entendiéramos [...]. Esto no es un juicio, es un procedimiento administrativo. Esto no es declarar la Alerta de Género, esto es iniciar un procedimiento donde primero se crea una Comisión de expertas y expertos, van y conocen el lugar de los hechos, entrevistan a algunas de las familias de las víctimas, ellas decidirán su métodos, vienen y nos dicen lo que encontraron, nosotras lo analizamos (Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional, 2011: 27-28).

Sobre la definición del territorio en el que se aplicaría la Alerta de Violencia de Género, la asesora jurídica del Estado de México, consideró que en términos de los derechos humanos, las medidas de excepción¹⁰ no se pueden aplicar a todo el país o todo el Estado, sino que se tienen que delimitar claramente la zona. En este sentido, al analizar la tasa de homicidios por ciudad, tampoco se encontró que se ubicaran entre los municipios con mayor incidencia de homicidios en el país. También hizo entrega a todas las participantes en el Sistema Nacional de un documento en el cual constaban sus argumentos. La votación para iniciar la investigación por violencia feminicida en el Estado de México, fue mayoritariamente en contra.

4.3 Los significados de la Alerta de Violencia de Género desde la perspectiva de los actores de la política pública

Existen diversas maneras en que los actores de la política pública ofrecen explicaciones de por qué no ha funcionado la Alerta de Violencia de Género. Algunos realizan una descripción de su objeto, conceptos y procedimientos más o menos apegada a lo que establecen la Ley y el

¹⁰ Este concepto se encuentra referido a la suspensión de garantías y libertades, cuyo procedimiento se encuentra definido en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, pero la gran mayoría hace el uso de metáforas para explicar los problemas inherentes al proceso mismo de la política pública, discutiendo y proponiendo una serie de soluciones que permitirían el funcionamiento de la política pública, incluso atribuyendo causalidades, o señalando quienes son los actores responsables o encargados de dar la solución.

En todos estos acercamientos a la Alerta de Violencia de Género, ya sea mediante su descripción normativa, comparación metafórica, visualización prospectiva o atribución de causalidades, subyacen representaciones del problema, a partir de las cuales se describe, explica e interpreta el proceso de la política pública, a la vez que se van delimitando los espacios de contención inherentes al mismo, y en estas definiciones de los propios actores, se advierten las oposiciones y los acuerdos entre los diversos intereses. Pero también, a partir de estas interpretaciones indican cuáles son los efectos positivos del proceso, incluso cuando no ha sido posible declarar la Alerta de Violencia de Género.

El entendimiento de los diferentes actores de la política pública acerca de qué es la violencia feminicida varía dependiendo de su cercanía o lejanía con el fenómeno social. Las descripciones y conceptualizaciones que realizan del mismo, presenta diferentes grados de abstracción e interpretación, también dependiendo del tipo de relación que se tiene con las mujeres y niñas desaparecidas o asesinadas, con sus familiares, o si esta relación se da a través de la aplicación de programas gubernamentales o de proyectos de investigación.

4.3.1 Con certificados de defunción en mano: la investigación de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y la valoración por parte de los funcionarios públicos

Las interpretaciones realizadas por los funcionarios públicos, han llegado a exigir a las organizaciones de la sociedad civil que presenten, para decirlo de manera metafórica, los *certificados de defunción de las mujeres* como prueba última de que el fenómeno de violencia feminicida es real. A través de esta metáfora, se presenta como posible imaginar y describir las acciones que realizan las organizaciones de la sociedad civil para investigar, documentar y construir discursivamente la solicitud de Alerta de Violencia de Género; así como las acciones que realizan los funcionarios públicos en el proceso de la política pública y las

interpretaciones que realizan acerca de las mismas para explicar la no-aplicación (o improcedencia, no solicitud) de la Alerta de Violencia de Género.

4.3.2 *Las significados de la Alerta de Violencia de Género para los funcionarios*

Los actores de la política pública tienen diferentes interpretaciones acerca de lo que es la Alerta de Violencia de Género, en las que subyacen representaciones del fenómeno de violencia de género, las soluciones más adecuadas para resolverlo, así como el rol que representan los diferentes actores de la política pública.

Por su parte, los funcionarios entrevistados desempeñan diferentes roles en el Pleno del Sistema Nacional, relacionados con las instituciones a las cuales representan. Desde estas distintas posiciones en el escenario de la política pública interpretan tanto las acciones que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil en torno a la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, así como sus propias acciones, *post facto*, dentro del contexto institucional en el que se encuentran inmersos.

En estas interpretaciones subyacen, también, diferentes proximidades al fenómeno de la violencia en contra de las mujeres, así como las relaciones que con establecen las organizaciones de la sociedad civil, y con otros funcionarios públicos para llevar a la práctica la agenda de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

a) *Perspectiva de los derechos humanos de las mujeres: funcionario público*

Desde la perspectiva de los derechos humanos de la mujeres, se considera que la Alerta de Violencia de Género es un proceso de derechos humanos, por lo cual las pruebas que se tienen que presentar sólo son de tipo indiciario, es decir, la documentación de las muertes de mujeres en base a fuentes hemerográficas tiene la presunción de que se ha cometido un delito. Por ello, se considera que la exigencia por parte de *otros* integrantes del Sistema Nacional en torno a exigir a las organizaciones de la sociedad civil mayor precisión documental y estadística, modificaría la naturaleza del procedimiento de la política pública (funcionario derecho humanista y feminista).

La interpretación que se realiza del rol desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil es que tienen el carácter de un *termómetro social* (funcionario derecho humanista y feminista), como una manera en que los funcionarios públicos pueden conocer, desde otra perspectiva, el fenómeno de violencia feminicida, lo que no les es posible dentro de los contextos institucionales en que se desempeñan diariamente. Sin embargo, se entiende que las organizaciones sólo son coadyuvantes de la labor del Estado, por lo cual no pueden suplir las obligaciones que tienen las diferentes entidades gubernamentales de los tres niveles, para garantizar el derecho a la vida, la libertad, la integridad y seguridad de las mujeres en contextos de violencia feminicida.

b) Perspectiva formalista del derecho: funcionarios públicos

Desde la perspectiva formalista del derecho, la investigación que corresponde a las organizaciones de la sociedad civil para las solicitudes de Alerta de Violencia de Género tendría que ser más precisa. Se considera al mismo proceso de la política pública como un enjuiciamiento al gobierno local, por lo cual se exige que se cumpla la máxima jurídica que “el que afirma, está obligado a probar”, como si se tratara de un proceso penal. No se considera suficiente que se documente la muerte de mujeres en base a registros periodísticos, se pide que por lo menos realicen investigaciones por medio de las entidades de transparencia (funcionaria pública del Estado de México). Y, se interpreta que de permitir laxitud en la presentación de las pruebas, se podría correr el peligro de que *cualquiera* presentara solicitudes de declaratoria de Alerta de Violencia de Género, por la simple afirmación de que se presenta un fenómeno de violencia extrema.

4.3.3 *La Alerta de Violencia de Género entendida como una declaratoria de alerta ambiental*

Una de las metáforas más usadas por los actores de la política pública, tanto de la sociedad civil como de los funcionarios públicos, fue que “es como los planes de la Defensa Nacional para emergencias de desastres”. A partir de esta imagen elaboran una serie de explicaciones acerca ¿qué es?, ¿cómo se puede aplicar?, y ¿porqué no ha funcionado? A manera de referencia, el Plan DN III, o plan de protección civil ante situaciones de desastres, es un protocolo de actuación en el que interviene el ejército ante la ocurrencia de fenómenos de carácter geológico, hidrometeorológico, químico-tecnológico, sanitario-ecológico y socio-

organizativo, con la intención de poner a salvo a las personas que trabajan, habitan o se encuentran en las zonas de desastre (Ley de Protección Civil).

Ante la pregunta de ¿qué es la Alerta de Violencia de Género?, comenta uno de los funcionarios entrevistados:

Es un poquito, no, a lo mejor el símil, con los planes de la Defensa Nacional cuando es una emergencia, un desastre, que tienen ya todo un protocolo, pues también aquí hay todo un protocolo de lo que le toca hacer a cada orden del gobierno (Activista defensora en Chihuahua).

A partir de esta metáfora, la misma persona entrevistada, comenta que la Alerta de Violencia de Género es un procedimiento para intervenir cuando la violencia es extrema. Las zonas territoriales en las que se presentan las situaciones de violencia son definidas como *focos rojos*, y se refiere a que el número de feminicidios sea “realmente significativo”. Sin embargo, considera que las intervenciones por parte de la federación sólo deben presentarse cuando las autoridades locales no están implementando las acciones definidas en la legislación en materia de violencia. Y, en caso de que procediera una Alerta de Violencia de Género, considera que implica la participación de los tres niveles de gobierno como se establece en el protocolo, así como la liberación de los recursos públicos del fondo nacional.

Otro funcionario público entrevistado, comenta ante la misma pregunta:

Es como, por ejemplo, las declaratorias de emergencia de alerta ambiental. Pues esas hay un criterio técnico: llovió, está inundada una comunidad, ¡zas!, se emite una alerta de declaratoria de emergencia y se hace uso de un fondo nacional de desastres (funcionaria federal).

La Alerta en sí, es un mecanismo que se utiliza para poner en Alarma a la gente. En decir, no puedes ir a ese lugar, porque en ese lugar corres riesgo, no puedes acudir a ese lugar, porque ese lugar está contaminado (funcionario del Estado de México).

4.3.4 Significa la no repetición de Ciudad Juárez

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la implementación de la Sentencia de Campo Algodonero en Ciudad Juárez y Chihuahua; así como las organizaciones de Distrito

Federal, con experiencia en procesos de implementación de derechos humanos, así como académicas conocen muy de cerca el feminicidio de Ciudad Juárez, tienen muy claro que la Alerta de Violencia de Género significa la no repetición de Ciudad Juárez. Esta misma interpretación, coincide con lo expresado por el Ministro, Director Adjunto de Política Internacional de Derechos Humanos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien participó en la Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional en el caso de la Alerta de Violencia de Género para el Estado de México, quien no tiene derecho al voto, pero se le otorgó el uso de la voz.

Es decir, el significado de la Alerta de Violencia de Género *es la no repetición de Ciudad Juárez*, en términos de la historia reciente en México, en particular en Ciudad Juárez, así como en relación con la evolución de los derechos humanos; particularmente, de los mecanismos de Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

4.3.5 Una posición medieval¹¹

La expresión de “una posición medieval”, significa la opacidad en el procedimiento de la Alerta de Violencia de Género. Es decir, se refiere a las posiciones de las integrantes del Sistema Nacional que piden que se les niegue la entrada a las organizaciones de la sociedad civil para presenciar la sesión pública; así como a la solicitud que se retiren del lugar a quienes no son integrantes del Sistema Nacional; y, a la posterior prohibición en el uso de los medios electrónicos.¹²

También, se refiere a la discusión a puerta cerrada, a la manera en que se toman las decisiones a puerta cerrada, lo que convierte a la Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional una puesta en escena, en cierta medida, de los libretos previamente acordados en la región posterior. Es decir, por parte de algunos actores de la política pública entrevistados, no será posible aplicar la Alerta de Violencia de Género mientras se sigan tomando las decisiones a puerta cerrada.

¹¹ Expresión usada por uno de los expertos entrevistados.

¹² Durante la Cuarta Sesión Extraordinaria algunas de las personas presentes, incluyendo funcionarios públicos, se encontraban haciendo uso de medios electrónicos para transmitir en las redes sociales lo que ocurría al interior de la sesión.

4.3.6 ¿Cómo se podría aplicar la Alerta de Violencia de Género?

La mayor parte de los actores de la política pública hacen referencia a un semáforo. Incluso, en la revisión de los medios de comunicación, particularmente los periódicos, se encontró que las referencias a los *focos rojos* o *focos amarillos* son previas a que se tuviera una Alerta de Violencia de Género.

La modificación de la Alerta de Violencia de Género, para convertirla en semáforo, en la práctica significa quitar el poder a las organizaciones de la sociedad civil para presentar solicitudes de investigación. Es decir, de acuerdo con el diseño de la política pública, las organizaciones de la sociedad civil son como una especie de *termómetro* de lo que está pasando en el país, y en este sentido, tienen el poder que les otorga la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para presentar solicitudes de investigación por violencia feminicida. Sin embargo, muchas de las posiciones señalan que un semáforo de indicadores sería más adecuado para saber qué es lo que ocurre en el país en materia de violencia contra las mujeres. Con ello, se desvirtuaría la política pública y se modificaría su naturaleza innovadora.

Conclusiones

La pluralidad de interpretaciones acerca del fenómeno de violencia de género, de la manera para atenderlo, del significado de la Alerta de Violencia de Género y de su funcionamiento, subyacen en las dificultades para su aplicación, sobre todo cuando estas diferencias se presentan en contextos complejos, ya sea por el fenómeno social, político o institucional desde el cual se comunican los diferentes actores e interpretan el significado de la política pública.

Mediante estos contextos de significado, los actores de la política pública *filtran* la realidad, lo que va dando sentido a sus acciones y a las decisiones que toman en torno a la aplicación de la política pública. Por ejemplo, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil que decidieron que el procedimiento era muy complicado para aplicarlo, la interpretación fue realizada en un contexto de violencia generalizado con su propia historia de construcción como sujetos sociales. Esta situación, implica valoraciones acerca de las prácticas sociales que

ya se realizan a favor del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, con la situación que esta realidad en la que se encuentran inmersas.

Así también, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil que presentan la solicitud de investigación, realizan estas mismas valoraciones. Sin embargo, su contexto es totalmente distinto, pues se encuentran en la ciudad de la sede de los poderes, lo cual implica tanto el desarrollo de otro tipo de capacidades y alianzas, como estrategias de investigación y documentación. En este sentido, la interpretación que realizan acerca de la situación de violencia feminicida se encuentra filtrada tanto por sus conocimientos directos de la violencia feminicida, así como a través de la literatura especializada, cuyas hipótesis comprueban en su proceso de investigación.

El caso de las integrantes del Sistema Nacional encargado de discutir el inicio de la investigación, de la misma manera, atiende a sus interpretaciones acerca del significado de la Alerta de Violencia de Género en un contexto de coyuntura política, conocido para todas las integrantes de dicho órgano, en virtud de las relaciones de limitada autonomía que guardan respecto del poder central de los gobiernos que representan. Con esto, no se quiere generalizar, sólo se quiere establecer que la posición desde la cual hablan es muy diferente al de las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, la interpretación que realizan respecto de la violencia feminicida, del número de muertes e incluso al cuestionar si el número es mayor o menor, se encuentra filtrado por los contextos de significado que llevan a las discusiones y que se manifiesta en sus construcciones discursivas. ¿Por qué dan énfasis en una situación y no en otra?

Siempre hay situaciones de las cuales no se habla abiertamente, que subyacen en las puestas en escena, que son tratadas a puerta cerrada y que sólo podemos tener acceso a ellas por medios de informantes que estuvieron presentes o de las propias interpretaciones que nosotras tenemos respecto de esas situaciones. Algunos, o muchos de los acuerdos tomados en torno a la Alerta de Violencia de Género fueron tomados a puerta cerrada. Sin embargo, en la discusión abierta en el Sistema Nacional reiteradamente se hizo alusión a cuestiones que ya se

habían tratado con anterioridad, a situaciones que sucedieron el día anterior, o previas, en el caso de relaciones de más largo tiempo.

Estas prácticas de las actoras de la política pública, de la sociedad civil y funcionarias públicas, también permiten interpretaciones. Es decir, ¿cuál es su manera de entender el funcionamiento del sistema de gobierno?, ¿por qué acudir a una reunión acompañada de asesores y un notario público?, ¿por qué asumir que la nota del periódico de circulación regional fue filtrada por la titular del Instituto Nacional de las Mujeres? y muchas otras preguntas, que permiten comprender que los procesos de política pública son complejos, y que si bien se enmarcan en contextos jurídicos y son dependientes de procesos históricos, en realidad las decisiones tomadas no son del todo predecibles.

Es decir, si bien la votación, finalmente, fue rechazar la aplicación de la Alerta de Violencia de Género; y, como probablemente se previó, los mecanismos para el adelanto de las mujeres se agruparon en contra de la aplicación de dichas medidas; lo cierto es que se generaron acuerdos respecto a la implementación de las políticas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, muy similar a las razones por las cuales las organizaciones de la sociedad civil en Chihuahua decidieron no continuar con la solicitud de Alerta de Violencia de Género.

Con lo anterior, no se quiere dejar de lado que la Alerta de Violencia de Género que el diseño del mecanismo tenga problemas para su aplicación, pues estas *trabas* ya fueron identificadas por los propios actores de la política pública.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES

Desde el planteamiento inicial de la investigación se tuvo la inquietud de comprender por qué no se había emitido una Alerta de Violencia de Género, considerando que algunas organizaciones y académicas feministas han señalado que se trata de un mecanismo innovador para intervenir ante una emergencia causada por violencia feminicida y en un contexto de impunidad social y del Estado. Esta misma opinión, acerca del avance que implica esta política pública, ha sido promovida por la actual administración del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, sobre todo en los informes rendidos ante los organismos internacionales de derechos humanos, como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

Sin embargo, desde su entrada en vigor en 2007, no ha sido emitida una Alerta de Violencia de Género, no obstante que las organizaciones de la sociedad civil han hecho el llamado público a las autoridades que integran el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) sobre los hechos alarmantes de feminicidio, al menos en siete estados: Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y Sonora. De estas denuncias por las organizaciones locales ante los medios de comunicación, en los casos de Chihuahua, Jalisco y Sinaloa, no se encontró registro de que se hubiese presentado una solicitud formal de investigación por Alerta de Violencia de Género ante el Instituto Nacional de las Mujeres, Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM. Pero, en los casos del Estado de México, Nuevo León, Oaxaca y Sonora, las organizaciones locales presentaron solicitudes ante dicho instituto; aunque en ninguno de los casos se conformó el grupo interdisciplinario para el estudio y análisis de la posible emisión de Alerta de Violencia de Género.

Partiendo de los resultados de la investigación desarrolladas en los dos capítulos que anteceden, en seguida se elaboran algunas conclusiones alrededor de la hipótesis de investigación: Las dificultades para aplicar la Alerta de Violencia de Género se deben a la pluralidad de interpretaciones que tienen los actores acerca del significado de la política pública, de la violencia feminicida y de las vías adecuadas para aplicarla, en el contexto de los factores sociales, políticos y culturales en que se desarrolla el proceso de la política pública.

En términos generales, se encontró que el procedimiento de activación de la Alerta de Violencia de Género es complejo, y en la práctica se ha burocratizado y politizado. Las actoras sociales y gubernamentales tienen diferentes interpretaciones de los conceptos centrales para su procedencia y aplicación. Las prácticas de las organizaciones de mujeres son complejas y diversificadas. Esta situación genera que las organizaciones que quieren solicitar una Alerta de Violencia de Género no estén capacitadas para llevarla a cabo, y las que cuentan con los recursos para ello, tienen constreñimientos institucionales. Por su parte, la mayoría de las actoras del SNPASEVM no aplican los conceptos de derechos humanos de las mujeres para interpretar el sentido de las demandas de la sociedad civil, lo que las lleva a interpretar un motivo político. Más aún, en la dimensión político-administrativa, se encontró que las representantes de las instituciones más bien responden a las jerarquías gubernamentales, así como a la influencia del partido político gobernante. Todos estos elementos, generan una subordinación de las decisiones a la coyuntura política.

La activación de la Alerta de Violencia de Género, debiese atender a la urgencia de la situación de violencia para la cual las organizaciones de la sociedad civil exigen la intervención del Estado mexicano a través de las instancias estatales de la mujer y dependencias federales que integran el SNPASEVM. Sin embargo, los obstáculos para la aplicación de las medidas que garantice la seguridad, integridad, libertad y vida de las mujeres que resultaron de la investigación atienden a una aplicación contraria a las reglas establecidas para la presentación, seguimiento y aplicación de la Alerta de Violencia de Género; al desconocimiento –en unos casos–, o mala interpretación de los conceptos vigentes de derechos humanos de las mujeres en México y, a la subordinación de las tomadoras de decisión al partido en el gobierno al cual pertenecen.

Los resultados de la investigación señalan que el Instituto Nacional de las Mujeres solicita mayores requisitos para la presentación de una solicitud de Alerta de Violencia de Género que los establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento. Ante la complicación de los requisitos y las experiencias negativas en su aplicación, en algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil han decidido no continuar con los procedimientos. Sin embargo, antes de tomar estas decisiones, mantienen reuniones informales con las instancias locales para el adelanto de las mujeres, o en ocasiones con el

Instituto Nacional de las Mujeres, quienes, en la práctica, enfatizan los obstáculos que enfrentarán si se continúa con la declaración de Alerta de Violencia de Género. Esto ha servido como un inhibidor del proceso de institucionalización de esta política pública.

La pluralidad de interpretaciones acerca del fenómeno de violencia de género, de la manera para atenderlo, del significado de la Alerta de Violencia de Género y de su funcionamiento, subyacen en las dificultades para su aplicación, sobre todo cuando estas diferencias se presentan en contextos complejos, ya sea por el fenómeno social, político o institucional desde el cual se comunican los diferentes actores e interpretan el significado de la política pública.

Mediante estos contextos de significado, los actores de la política pública *filtran* la realidad, lo que va dando sentido a sus acciones y a las decisiones que toman en torno a la aplicación de la política pública. Por ejemplo, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil que decidieron que el procedimiento era muy complicado para aplicarlo, la interpretación fue realizada en un contexto de violencia generalizado con su propia historia de construcción como sujetos sociales. Esta situación, implica valoraciones acerca de las prácticas sociales que ya se realizan a favor del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, con la situación que esta realidad en la que se encuentran inmersas.

Así también, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil que presentan la solicitud de investigación, realizan estas mismas valoraciones. Sin embargo, su contexto es totalmente distinto, pues se encuentran en la ciudad de la sede de los poderes, lo cual implica tanto el desarrollo de otro tipo de capacidades y alianzas, como estrategias de investigación y documentación. En este sentido, la interpretación que realizan acerca de la situación de violencia feminicida se encuentra filtrada tanto por sus conocimientos directos de la violencia feminicida, así como a través de la literatura especializada, cuyas hipótesis comprueban en su proceso de investigación.

En el caso de Chihuahua, las organizaciones de mujeres solicitaron el apoyo del Congreso del Estado, así como de otras organizaciones locales con poder político para exigir su aplicación en Ciudad Juárez y Chihuahua. Por su parte, las autoridades locales también han

sido renuentes a apoyar la aplicación de esta política pública de emergencia. Por lo que se refiere a las organizaciones, se encontró que para las que se encuentran *institucionalizadas* (como algunas defensoras o cabilderas) las decisiones atienden más a las lógicas de su agenda, por lo que ante las experiencias anteriores en el rechazo de la Alerta de Violencia de Género, consideran estratégico no involucrarse.

Sin embargo, para las organizaciones de *madres de víctimas, comunitarias y defensoras*, que trabajan muy de cerca el feminicidio y las desapariciones, esta intervención gubernamental es considerada estratégica. El problema que enfrentan es que no cuentan con la capacitación para seguir un procedimiento con los requisitos técnicos que exige el Instituto Nacional de las Mujeres, ni con los recursos económicos para impulsar un procedimiento que, de inicio *saben*, se irá a otras instancias como al Amparo o a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En su práctica cotidiana, las organizaciones de mujeres (madres de víctimas, comunitarias, acompañantes, defensoras, observadoras, cabilderas e institucionalizadas) que trabajan los temas de feminicidio y desapariciones realizan una multiplicidad de actividades, entre ellas: apoyo directo a familiares de mujeres asesinadas y desaparecidas; protesta pública y posicionamiento de temas en los medios de comunicación; seguimiento de líneas de investigación y coadyuvancia con las autoridades ministeriales; registro y documentación de asesinatos y desapariciones; cabildeo con autoridades nacionales, locales y agencias internacionales, y defensa de casos individuales y paradigmáticos. Las actividades concretas que realiza cada una de las organizaciones, tiene que ver con su proceso de constitución como sujetos sociales, así como el contexto en el cual desarrollan estas actividades.

Las organizaciones de Ciudad Juárez que forman una red de organizaciones locales, integradas por *madres de víctimas, comunitarias, acompañantes, defensoras, cabilderas e institucionalizadas* que se han especializado en derechos humanos de las mujeres y violencia de género realizan un trabajo muy cercano con los gobiernos estatal y nacional, así como con agencias internacionales de derechos humanos, lo que en cierta manera constriñe su agenda de actividades. Es decir, se encuentran comprometidas en proyectos de corto, mediano y largo plazo, lo que hace que sus acciones sean estratégicas y en función de los compromisos

adquiridos y del uso de los recursos. Las organizaciones que no comparten la agenda con esta red, se han especializado en otros temas, por lo cual el tema de la Alerta de Violencia de Género les es desconocido.

Por su parte, las organizaciones de Chihuahua entrevistadas, se integran por *madres de víctimas, acompañantes, defensoras, cabilderas e institucionalizadas*. De manera natural, cada una de las organizaciones se ha especializado en algunas de las actividades que se realizan, relativas al feminicidio y las desapariciones, así como violencia familiar. Las organizaciones más notorias trabajan muy de cerca con el gobierno estatal y con las organizaciones internacionales. Para la solicitud de la Alerta de Violencia de Género no se logró consenso al interior del grupo de organizaciones locales, lo cual dificultó la definición de una estrategia clara, así como el diálogo con el Congreso del Estado para la aplicación de la política pública en la localidad.

En el Estado de México, se encontró que la participación de las organizaciones en el tema de violencia contra las mujeres es difusa, pues la mayor parte del trabajo que se realiza en la entidad se dirige a otros temas. Diversas activistas coincidieron al afirmar que en Estado de México *se puede decir* que no hay organizaciones de mujeres que se especialicen en estos temas, pues la política del gobierno del Estado restringe las actividades que realizan. El caso de la organización que participó en la solicitud de investigación por violencia feminicida para el Estado de México, es singular, pues se trata de una organización con antecedentes de trabajo comunitario que se especializó en trabajo con niñez; pero, que actualmente se encuentra en proceso de capacitación para realizar actividades de *acompañamiento y observación* del feminicidio y desapariciones de mujeres. Este cambio dentro de sus prácticas se debe a la asociación con organizaciones del Distrito Federal especializadas en derechos humanos y violencia de género.

Las organizaciones del Distrito Federal, son sofisticadas en sus prácticas y acciones. Aunque algunas de sus integrantes proceden de movimientos *comunitarios* y trabajo con grupos católicos como la pastoral obrera, su desarrollo profesional, capacitación continua y cercanía con el centro de los poderes federales, ha permitido su especialización en *cabildeo y observación*. Su trato con actores políticos relevantes del poder ejecutivo y legislativo es muy

cercano. Asimismo, la organización especializada en la defensa de casos paradigmáticos, como ya se ha señalado, tiene integradas en sus prácticas cotidianas la defensa de los derechos humanos, por lo cual la preparación y presentación de la Alerta de Violencia de Género se desarrolló con la colaboración entre las distintas organizaciones.

Lo anterior, resulta relevante para explicar por qué la solicitud de Alerta de Violencia de Género para el Estado de México cumple incluso con todos los requisitos solicitados por el Instituto Nacional de las Mujeres, pues su proceso de preparación fue de aproximadamente cuatro meses. Y, después de la votación en contra por parte del SNPASEVM, presentaron un Amparo, que duró otro año en resolverse. Actualmente, discuten la posibilidad de acudir ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues como lo señalaron: *se trata de hacer que la Alerta de Violencia de Género funcione, pues la ley no es simbólica, es obligatoria.*

Otro de los obstáculos para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género que surgieron en el trabajo de investigación, son los referentes a las interpretaciones de los conceptos de violencia feminicida, el significado de la Alerta de Violencia de Género y la manera en que la misma pudiera aplicarse. De acuerdo con el análisis de las entrevistas realizadas a las representantes de las instancias para el adelanto de las mujeres de Chihuahua y del Estado de México, del área jurídica del Instituto Nacional de las Mujeres, de la titular del Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y de la titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la Procuraduría General de la República; así como del análisis de la versión estenográfica de la Versión Estenográfica de la Cuarta Sesión Extraordinaria del SNPASEVM, resultó que la mayor parte de las actoras gubernamentales no aplican los conceptos de derechos humanos de las mujeres contenidos en los tratados internacionales de los derechos humanos vinculantes para México, y obligatorios en términos del Artículo 1 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En el caso del Estado de México, en particular, de la asesora jurídica, quien argumentó en contra de investigar la situación de violencia feminicida en la entidad, es claro el desconocimiento que muestra sobre el contenido de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y sus criterio de interpretación se alejan del principio *pro*

persona, que obliga a tomar las decisiones que protejan y beneficien de una manera más comprensiva a las personas. Los casos excepcionales de un manejo profesional y actualizado de derechos humanos de las mujeres, la perspectiva de género y los conceptos de violencia de género, fueron del encargado del área jurídica del Instituto Nacional de las Mujeres, de la titular del Instituto de las Mujeres para el Distrito Federal, así como de la titular del Instituto Oaxaqueño de la Mujer. Fuera de estos casos, las titulares de las instancias para el adelanto de las mujeres de los estados representantes de gobiernos priístas, llevaron la discusión y la “argumentación” al terreno político, insistiendo en un motivo político-partidista de las organizaciones de la sociedad civil e incluso del Instituto Nacional de las Mujeres, argumentando que se buscaba desprestigiar al, entonces candidato a la presidencia de la república y actualmente candidato electo, Enrique Peña Nieto.

En este sentido, las actoras sociales y gubernamentales interpretan los conceptos, procedimientos y sentido de la Alerta de Violencia de Género desde la posición del escenario en que se encuentran, que como contexto de significado, funciona como filtro a través del cual interpretan la realidad. Estas posiciones se encuentran cruzadas por dimensiones de clase, género y edad, pero también altamente influidas por el tipo de actividad que desarrollan y la cercanía o lejanía con las familias de mujeres asesinadas o desaparecidas.

Las tensiones, los roles y los significados de la Alerta de Violencia de Género

Las tensiones conceptuales se presentan en el campo del feminicidio y la desaparición. Sobre el cuerpo de la mujer asesinada o desaparecida se construyen las diferentes estrategias prácticas y discursivas con diferentes fines. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia conceptualiza al ‘sujeto mujer’ con derechos humanos y garantías gubernamentales. Pero el poder para exigir su cumplimiento no se otorga a las mujeres directamente. Las mujeres de dicha legislación, por definición, son víctimas. Y sobre esta figura, se construye el Estado garante y protector de las mujeres, quién debiera ejercer todo su poder para garantizar los derechos humanos de las mujeres ante situaciones sociales de violencia extrema.

El poder para demandar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres es transferido a las organizaciones de la sociedad civil, quienes tienen diferentes construcciones acerca de la violencia feminicida, que se relaciona con sus conocimientos y experiencia. Para las organizaciones de madres y familiares de mujeres asesinadas o desaparecidas, la política pública es inaccesible, en tanto que carecen del poder interpretativo para solicitar su aplicación. Esta situación, las hace dependientes de otras organizaciones con ‘experiencia’, para quienes el tema de la violencia de género es estratégico, pero forma parte de una agenda más amplia de institucionalización de los derechos humanos de las mujeres, vinculada a organizaciones y agencias internacionales. Y, en esta medida, sus decisiones de participar en estos procesos, presentan un grado mayor de complejidad y constreñimiento, pues implica destinar su capital social, político y cultural a un mecanismo del cual no tienen certeza de su funcionamiento.

Para las organizaciones provenientes del movimiento en contra de la violencia contra las mujeres, la Alerta de Violencia de Género significa la no repetición del feminicidio sexual sistémico de Ciudad Juárez. Sin embargo, este mismo significado es percibido de manera negativa por los actores gubernamentales locales, quienes no quieren el estigma que acompañaría su aplicación. En este sentido, perciben que de aplicarse la política pública en su entidad se generaría una ‘alarma’ innecesaria en la población e inhibirá el flujo de capitales.

Esto permite explicar, de cierta manera, que en la estrategia federal se haya optado por las medidas legales y de política pública de largo plazo, las cuales son impulsadas por medio de otros mecanismos de negociación y coacción; por encima de las intervenciones de corto plazo, como la Alerta de Violencia de Género. En esta parte, subyacen las contiendas por el poder político, en las que surgen temas como la soberanía de los Estados de la República y los procesos electorales. Pero también, las contiendas ideológicas sobre la conceptualización de las mujeres como pertenecientes al espacio privado y a la vida familiar.

Es decir, la concepción de la violencia contra las mujeres como una violación a sus derechos humanos no se ha institucionalizado en el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Sistema Nacional). Todos estos factores permean en el Sistema Nacional, que desde su diseño es un órgano

político de toma de decisiones en materia de violencia feminicida. Pero que carece de autonomía, debido a los constreñimientos estructurales de sus integrantes y a su subordinación a los intereses del partido político en el gobierno, por lo cual, sistemáticamente se ha rechazado la aplicación de los principios de derechos humanos en la interpretación de la Alerta de Violencia de Género.

Las prácticas políticos-culturales que se reproducen en el escenario del Sistema Nacional, reflejan lógicas masculinas, inherentes a la administración pública y funcionamiento estatal. Concretamente, se refieren a las maneras de relacionarse, así como al uso del espacio y del tiempo. Es decir, se privilegia la lealtad al partido en el gobierno, por encima de la autonomía en la toma de decisiones. Las contiendas generadas por estos factores se manifiestan en el ejercicio del poder para el uso del espacio (quién puede y quién no puede estar presente) y del tiempo que se logra acumular (cedido por otras actoras políticas) para hacer el uso de la voz, y el tiempo que se toma de otras personas.

Por su parte, en el escenario de la Red Nacional de organizaciones, se reflejan las contradicciones entre las diferentes maneras de hacer política, así como el conflicto entre el discurso feminista y prácticas político-culturales híbridas, entre horizontales y jerárquicas. Es decir, todas tienen el uso de la voz, las demandas son consideradas legítimas y cualquier asunto llevado a la mesa se discute. Pero en los silencios operan los privilegios al prestigio, la trayectoria y la experiencia, a la vez que subyace una tensión por el cambio generacional.

Los familiares de víctimas de feminicidio y desapariciones no tienen acceso a estos espacios, ni al discurso y prácticas que les permita acceder a ellos. Su poder se encuentra en la legitimidad que tienen ante la opinión pública para exigir la acción del aparato gubernamental. El único acceso que se les permite es mediante la conceptualización de sus demandas al lenguaje de las políticas públicas.

En términos generales, se coincide con las actoras sociales, políticas y gubernamentales al señalar que la Alerta de Violencia de Género es un mecanismo que *vale la pena echar a andar*, sobre todo porque de funcionar, se innovaría en la aplicación de políticas públicas *ad hoc* a la situación concreta de violencia feminicida. Pero sobre todo porque se estarían

garantizando la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, y tal vez puedan volver a casa y vivir una vida digna, con las satisfacciones y los logros a los que otras tenemos acceso.

Se considera, que mientras no se garantice real y efectivamente los derechos humanos de las mujeres, los tratados, legislaciones y políticas públicas en México seguirán siendo letra muerta; lo que en términos prácticos implica la dispersión de esfuerzos y recursos gubernamentales dirigidos a estrategias que no tienen impacto en la vida de las personas. Siguiendo estas ideas, la práctica de los derechos humanos de las mujeres es lo que día a día se construye desde la sociedad civil, desde las organizaciones de *madres de víctimas* hasta las organizaciones *institucionalizadas* que dirigen su estrategia a modificar la lógica del funcionamiento gubernamental.

Esta colaboración entre la sociedad civil y las instancias gubernamentales es central, como se señala en el Plan de Acción de Beijing, para la institucionalización de la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres en México, particularmente sobre el tema que versó esta investigación. Por ello, como se ha hecho hincapié, se requiere una capacitación especializada en la Alerta de Violencia de Género que eleve tanto el nivel de comprensión de la problemática social, como del discurso gubernamental, en el sentido de modificar la percepción de los actores acerca de la posibilidad de que esta política pública sea efectiva.

Sin dejar de lado las reformas institucionales y legales, se considera que en el largo, mediano y corto plazo, la transformación necesariamente tendrá que ser cultural (Maier, 2006). En materia de política pública, esto implica la creación de “espacios intermedios” (López, 2006a) en los cuales coincidan las organizaciones de la sociedad civil, los actores gubernamentales e incluso la academia, de manera tal que se faciliten los procesos de aprendizaje entre los distintos actores (Incháustegui, 1999). Pues, la actual burocratización del procedimiento es el principal obstáculo para su aplicación, aunque subyacen las divisiones interpartidarias (Tarrés, 2010) que desvirtúan el objeto de la Alerta de Violencia de Género.

De la misma manera, resulta prioritario codificar las experiencias en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género, en lenguaje de políticas públicas para incorporarlas en los

procesos que se siguen en el SNPASEVM. También, se considera importante que el grupo interinstitucional e interdisciplinario encargado del estudio y análisis de la posible emisión de Alerta de Violencia de Género, participe en las votaciones al interior del SNPASEVM, de tal manera que guíe las discusiones con conceptos de derechos humanos y criterios técnicos.

Recomendaciones para la institucionalización de la Alerta de Violencia de Género

Para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género se requiere la homologación de significados entre los diversos actores de la política pública que participan. Para lo cual se requiere capacitar tanto a los actores sociales, como a los actores integrantes del Sistema Nacional.

Asimismo, se requieren hacer reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, para definir la personalidad jurídica del Sistema Nacional. Y, reformar el Reglamento de la Ley para aclarar el procedimiento de aplicación de la Alerta de Violencia de Género.

Recomendaciones para investigaciones futuras

Como resultado de la investigación se encontraron diversos temas de investigación sobre los cuales se puede profundizar, desde enfoques multidisciplinarios:

- El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres:
 - Uso de los recursos públicos.
 - Evaluación de su capacidad institucional para dar respuesta ante situaciones de emergencia por violencia feminicida.
 - Conformación de la agenda.
 - Espacio de toma de decisiones, co-presencia y medios electrónicos.
 - Competencia y facultades jurídicas.
- Experiencias de las Alertas de Violencia de Género en los contextos locales.
 - Prácticas político-culturales en los contextos locales.
 - Cultura de género entre los actores locales de la política pública.

ANEXO 1

Legislaciones estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Estado	Fecha ¹	Incluye violencia feminicida	Panorama general de la estructura de la Ley.	Tiene Alerta Estatal	Acepta Alerta Federal	Acepta Sistema Nacional
Aguascalientes	26-XI-2007	NO	Órdenes de protección, Refugios, Sistema Estatal, Programa Estatal, Distribución de competencias.	NO	NO	NO
Baja California	25-VI-2008	SI	Órdenes de protección, Refugio, Sistema Estatal, Programa Estatal, Distribución de competencia.	NO	SI	SI
Baja California Sur	31-III-2008	SI	Órdenes de protección, Refugio, Sistema Estatal y Distribución de competencia.	SI	NO	SI
Campeche	4-VII-2007	SI	Órdenes de protección, Refugio, Sistema Estatal, Programa Estatal y Distribución de competencia.	NO	SI	SI
Chiapas	23-III-2009	SI	Órdenes de protección, Refugio, Consejo Estatal y Distribución de competencia.	NO	SI	SI
Chihuahua	24-I-2007	SI	Refugio, Sistema Estatal y Distribución de competencia.	NO	SI	SI
Coahuila	11-VII-2008	NO	Órdenes de protección, Refugios, Rehabilitación, Sistema Estatal y Distribución de competencia.	NO	NO	NO
Colima	29-XI-2008	SI	Órdenes de protección, Refugios, Sistema Estatal y Distribución de competencia.	NO	SI	SI
Durango	8-VI-2011	NO	Refugios, Sistema Estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
Distrito Federal	29-I-2008	SI	Refugios, Coordinación interinstitucional y Distribución de competencias.	SI	NO	SI
Estado de México	20-XI-2008	SI	Órdenes de protección, Refugios, Programa estatal y Distribución de competencias.	SI	NO	SI
Guanajuato	26-XI-2010	SI	Órdenes de protección, Refugios, Sistema Estatal, Programa Estatal y	NO	NO	NO

¹ Se tomaron fechas de publicación y entrada en vigor, dependiendo de la información disponible.

			Distribución de competencia.			
Guerrero	8-II-2008	SI	Refugios, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	SI	NO	SI
Hidalgo	31-XII-2007	SI	Órdenes de protección, Refugios, Sistema estatal, Programa estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
Jalisco	27-V-2008	SI	Refugios, Rehabilitación, Sistema estatal, Programa estatal y Distribución de competencias.	SI	NO	NO
Michoacán	31-XII-2008	SI	Órdenes de protección, Sistema estatal, Programa estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	NO
Morelos	2-VIII-2008	SI	Refugios, Sistema estatal, Programa estatal y Distribución de competencias.	SI	NO	NO
Nayarit	15-XI-2008	SI	Órdenes de protección, Refugios, Sistema estatal, Programa estatal y Distribución de competencias.	SI	NO	SI
Nuevo León	20-IX-2007	NO	Órdenes de protección, Refugios, Sistema Estatal, Programa y Distribución de competencia.	NO	NO	NO
Oaxaca	23-III-2009	SI	Órdenes de protección, Refugios, Rehabilitación, Sistema estatal, Programa estatal y Distribución de competencia.	NO	SI	SI
Puebla	26-XI-2007	SI	Órdenes de protección, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
Querétaro	27-III-2009	SI	Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
Quintana Roo	27-XI-2007	SI	Órdenes de protección, Refugios, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
San Luis Potosí	19-I-2008	NO	Refugios, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
Sinaloa	30-VI-2007	SI	Órdenes de protección, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de	NO	SI	SI

			competencias.			
Sonora	29-X-2007	SI	Órdenes de protección, Refugios, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
Tabasco	20-XII-2008	SI	Órdenes de protección, Refugios, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
Tamaulipas	29-VI-2007	SI	Órdenes de protección, Refugios, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	SI	NO	SI
Tlaxcala	11-XII-2007	SI	Órdenes de protección, Refugios, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
Veracruz	28-II-2008	SI	Órdenes de protección, Refugios, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	SI	NO	SI
Yucatán	19-III-2008	SI	Órdenes de protección, Refugios, Rehabilitación, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	NO	SI	SI
Zacatecas	17-I-2009	SI	Órdenes de protección, Refugios, Rehabilitación, Programa estatal, Sistema estatal y Distribución de competencias.	SI	NO	SI

Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, consultadas en las páginas web de la Cámara de Diputados, de los poderes legislativos de los estados, de los gobiernos de los estados, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad nacional Autónoma de México, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Secretaría de Gobernación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., *Colección Antologías de Políticas Públicas*, Cuatro tomos, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bacchi, Carol, 1999, *Women, policy and politics: The construction of policy problems*, London, Sage, pp. 242.
- Bacchi, Carol y Joan Eveline, 2010, "Approaches to gender mainstreaming: What's the problem represented do be?", en Carol Bacchi y Joan Eveline (eds.), *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*, Australia, The University of Adelaide Press, pp. 111-138.
- Barquet, Mercedes, 2002, "Reflexiones sobre teorías de género, hoy", *Umbrales*, La Paz, Bolivia, CIDES, no. 11, septiembre, pp. 9-38.
- Benería, Lourdes, 2003, *Gender, development, and globalization: economics as if all people mattered*, New York & London, Routledge, pp. 211.
- Bunch, Charlotte, 1990, *Women's rights as human rights: toward a re-vision of human rights*, Human Rights Quarterly, núm. 12, noviembre, pp. 486-498.
- Bunch, Charlotte, 1999, "The intolerable status quo: Violence against women and girls", en *The Progress of Nations 1997*, UNICEF, pp. 40-49.
- Bunch, Charlotte y Samantha Frost, 2000, *Routledge International Encyclopedia of Women: Global Women's Issues and Knowledge*, Routledge, pp. 1-6.
- Bunch, Charlotte, Samantha Frost y Niamh Reilly, 2000, "Las redes internacionales y la traducción de las dimensiones globales a las esferas locales (A manera de introducción)", en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly (eds.), *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*, México, Rutgers/Edamex, pp. 25-44.
- Bustelo, María y Emanuela Lombardo, 2006, [versión revisada] "Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política", *Revista Española de Ciencia Política*, España, núm. 14, abril, pp. 117-140.
- Bustelo, María y Emanuela Lombardo, 2006a, "Mainstreaming de género y análisis de los diferentes 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ", *Departamento de Ciencia Política y Administración*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 29.
- Bustelo, María, et al., 2007, "Domestic violence: a public matter", en Mieke Verloo (ed.), *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*, Budapest/New York, Central European University Press, pp. 131-173.

- Cano, Gabriela, 2007, "Ciudadanía y sufragio femenino: el discurso igualitario de Lázaro Cárdenas", en Marta Lamas (coord.), *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, México, FCE-CONACULTA, pp. 151-190.
- Cardozo Brum, Myriam Irma, 2006, "Métodos y técnicas de evaluación", *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 61-77.
- Carrillo, Roxanna, 1991, "Violence against women: An obstacle to development", en Charlotte Bunch y Rosanna Carrillo, *Gender violence. A development and human rights issue*, New York, Rutgers Office of University Publications, pp. 17-37.
- Corbin, Juliet y Anselm Strauss, 1990, *Grounded theory research: procedures, canons and evaluative criteria*, F. Enke Verlag Stuttgart, Zeitschrift für Soziologie, número 6, diciembre, pp. 418-427.
- Creswell, John W., 1998, *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions*, California, Sage, pp. 403.
- Facio, Alda, 2000, "Viaje a las estrellas: Las nuevas aventuras de las mujeres en el universo de los derechos humanos (A manera de prefacio)", en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly (eds.), *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*, México, Rutgers/Edamex, pp. 19-23.
- Faux, Jeff y Larry Mishel, 2001, "La desigualdad y la economía mundial", Anthony Giddens y Will Hutton (eds.), *En el límite. La vida en el capitalismo global*, España, Kriterion Tusquets Editores, pp. 137-162.
- Ferrajoli, Luigi, 2007, "Igualdad y diferencia", Colección Miradas 2, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, pp. 7-33.
- Girón, Alicia, 2009, "Género, globalización y desarrollo", Alicia Girón (coord.), *Género y globalización*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 77-97.
- Goffman, Erving, 1959 (2009), *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu, pp. 285.
- Goffman, Erving, 1974 (1975), "Chapter 5. The theatrical frame", *Frame Analysis. An Essay on the organization of experience*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 124-155.
- Huhle, Rainer, 2005, "De Núremberg a La Haya: Los crímenes de derechos humanos ante la justicia. Problemas, avances y perspectivas a los 60 años del Tribunal Militar Internacional de Núremberg", *Revista Análisis Político*, Bogotá, núm. 55, septiembre diciembre, pp. 20-38.
- Incháustegui, Teresa, 1999, "La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones", *La Ventana*, Guadalajara,

- Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, núm. 10, pp. 84-123.
- Incháustegui, Teresa y Yamileth Ugalde, 2006, “La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia”, en Mercedes Barquet (coord.), *Avances de la perspectiva de género*, México, Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, pp. 28.
- Incháustegui, Teresa, 2011, *Feminicidio en México. Aproximación, tendencia y cambios, 1985-2009*, México, ONU Mujeres/INMujeres/LXI Legislatura/Cámara de Diputados, pp. 104.
- Innes, Judith, 1998, “Information in communicative planning”, *Journal of the American Planning Association*, 64 (1), pp. 52-63.
- Lagarde, Marcela, 2006, *Feminicidio*, España, conferencia presentada en la Universidad de Oviedo, 12 de diciembre, p. 6.
- Lagarde, Marcela, 2011, “Sinergia por nuestros derechos humanos. Ante la violencia contra las mujeres en México, España y Guatemala”, en Marcela Lagarde y Amelia Varcárcel (coords.), *Feminismo, género e igualdad*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Fundación Carolina, pp. 63-84.
- Lamas, Martha, 2006, “De la protesta a la propuesta: el feminismo en México a finales del siglo XX”, en Isabel Morant *et al.* *Historia de las mujeres en España y América Latina*, Madrid, Cátedra, vol. 4, pp. 903-921.
- Lang, Miriam, 2003, “¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México”, *Revista Iberoamericana*, Vol. III, No. 12, pp. 69-90.
- Lebon, Nathalie, 2010, “Women building plural democracy in Latin America and the Caribbean”, introducción, en Elizabeth Maier y Nathalie Lebon (eds.) *Women’s activism in Latin America and the Caribbean*, Estados Unidos/México, Rutgers University Press/El Colegio de la Frontera Norte, pp. 3-25.
- Lombardo, Emanuela y Petra Meier, 2006, “Gender mainstreaming in the EU. Incorporating a feminist reading?”, *European Journal of Women’s Studies*, London/Thousand Oaks/New Delhi, SAGE Publications, Vol. 13, núm. 2, pp. 151-166.
- López Urbina, María, 2005, “Avances en los programas de la Fiscalía Especial sobre Ciudad Juárez”, en *Feminicidio, justicia y derecho*, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 35-42.
- López Estrada, Silvia, 2006a, “Border women’s NGOs and political participation in Baja California”, en Doreen J. Mattingly y Ellen R. Hansen (eds.), *Women and change at the U.S.-Mexico Border*, Arizona, The University of Arizona Press, pp. 159-177.

- López Estrada, Silvia, 2006b, “Pobreza, familia y género”, en Silvia López Estrada y Gerardo Ordoñez Barba, *Pobreza, familia y políticas de género*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Instituto Nacional de las Mujeres, pp. 39-65.
- Luna, Matilde y José Luis Velasco, 2010, “Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos”, en Matilde Luna y Cristina Puga (Coords.), *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, México, Instituto de Investigaciones Sociales e la Universidad Nacional Autónoma de México/Anthropos, pp. 121-153.
- Mahoney, James, 2001, “Explaining political development in Central America. A path dependent approach”, en James Mahoney, *The legacies of liberalism*, Baltimore y London, The John Hopkins University Press, pp. 3-28.
- Maier, Elizabeth, 2010a, “Discursos, actores y estrategias en la disputa por el significado de la vida y los derechos reproductivos”, *Región y Sociedad*, Sonora, El Colegio de Sonora, Vol. XXII, núm. 49, pp. 210-238.
- Maier, Elizabeth, 2010b, “Accommodating the private in the public domain: Experiences and legacies of the past two decades”, en Elizabeth Maier y Nathalie Lebon, eds., *Women’s activism in Latin America and the Caribbean: Engendering social justice, democratizing citizenship*, United States of America/México, Rutgers University Press/El Colegio de la Frontera Norte, pp. 26-43.
- Miskolci, Richard, 2010, “Feminismo y derechos humanos”, en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, FLACSO/UNAM/CISAN, pp. 167-190.
- Monárrez Frago, Julia Estela, 2009, *Trama de una injusticia. Femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa, pp. 322.
- Morfín Otero, María Guadalupe, 2005, “Verdad y justicia”, en *Femicidio, justicia y derecho*, México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 27-33.
- Nussbaum, Martha C., 2002, *Las mujeres y el desarrollo humano*, Barcelona, Herder, pp. 414.
- Pérez García, Martha Estela, 2011, *Luchas de arena. Las mujeres en Ciudad Juárez*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 293.
- Rai, Shirin M., 2002, *Gender and the political economy of development*, Malden, Polity, pp. 264.
- Saldaña Pérez, Lucero, 2005, “Prevención del femicidio, una prioridad”, en *Femicidio, justicia y derecho*, México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 43-46.
- Sánchez Serrano, Rolando, 2008, “La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados”, en María Luisa Tarrés (coord.), *Observar*,

- escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Migue Ángel Porrúa/El Colegio de México/FLACSO, pp. 97-130.
- Schmidt, A. Vivien, 2008, “Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse”, *Annual Review of Political Science*, núm. 11, pp. 303-326.
- Schütz, Alfred, 1989, “La constitución de la vivencia significativa en la corriente de la consciencia de quien la constituye”, en Alfred Schütz, *La construcción significativa del mundo social*, Barcelona, Paidós Básica, pp.75-167.
- Seara Vázquez, Modesto, 1994, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa, pp. 741.
- Serret Bravo, Estela Andrea, 2007, *Estrategia contra la discriminación de género. Análisis y propuestas*, México, Colección Estudios 6, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, pp. 83.
- Tarrés, María Luisa, 2010, “New challenges in feminist practice. The women’s institutes in Mexico”, en Elizabeth Maier y Nathalie Lebon (eds.), *Women’s activism in Latin America and the Caribbean: Engendering social justice, democratizing citizenship*, United States of America/México, Rutgers University Press/El Colegio de la Frontera Norte, pp. 236-254.
- Taylor, Steve J. y Robert Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona, Paidós Básica, pp. 343.
- Tepichin, Ana María, 2010, “Política pública, mujeres y género”, en Ana María Tepichin, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco (coords.), *Los grandes problemas de México*, Tomo VIII. Relaciones de Género, México, El Colegio de México, pp. 23-58
- Thelen, Kathleen, 2003, “How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis”, en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 208-240.
- Torres Pacheco, Miriam Guadalupe, 2008, [Tesis de grado académico], *¿Dónde inician las leyes? Poder ejecutivo y poder legislativo en el proceso de formulación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Junio, pp. 120.
- Vargas, Virginia, 2007, *Violencia contra las mujeres y estrategias democráticas en América Latina*, en <http://www.flora.org.pe/ensayos1.htm>.
- Verloo, Mieke, 2005, “Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach”, *The Greek Review of Social Research*, Grecia, vol. 117, B, pp. 11-34.
- Verloo, Mieke y Emanuela Lombardo, 2007, “Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach”, en Mieke Verloo (ed.), *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*, Budapest/New York, Central European University Press, pp. 21-49.

Visvanathan, Nalini, 2005, "Introduction to part 1", en Nalini Visvanathan, Lynn Duggan, Laurie Nissonoff y Nan Wiegersma (eds.), *The women, gender and development reader*, Malasya, Philip, pp. 17-32.

Weldon, S. Lauren, 2002, *Protest, policy and the problem of violence against women. A cross-national comparison*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 287.

Fuentes hemerográficas.

CNN México, 2011, "La disputa por el Estado de México. Los mitos del voto en el Estado de México, ¿la antesala de 2012?", por García, Rosario, México, 8 de abril, documento electrónico, consultado el 1 de junio de 2012, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/los-mitos-del-voto-en-el-estado-de-mexico-la-antesala-de-2012>.

Reforma, 2011, "Va Peña a 'juicio' por feminicidio", por Staff, México, Periódico Reforma, 11 de enero, documento electrónico consultado el 1 de junio de 2012, en: http://www.consortio.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1112:va-pena-a-juicio-por-feminicidios-&catid=89:violencia

Videos

Noticieros Televisa, 2010, "Enrique Peña Nieto se destapa y quiere ser Presidente de México", México, entrevista en televisión, documento electrónico consultado el 1 de junio de 2012: http://www.youtube.com/watch?v=1Kc_6kjZue4.

Documentos de las organizaciones de la sociedad civil

Pérez Garrido, Ana Yeli, María de Luz Estrada Mendoza y Valeria Moscos Urzúa, 2011, *Acceso a la Justicia. Violencia contra las mujeres en el Estado de México*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, pp. 293.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2010, *Solicitud de declaratoria de Alerta de Violencia de Género*, México, CMDPDH/OCNF, pp. 31.

Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Feminicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua, 2005, *Informe Preliminar*, México, documento electrónico, noviembre, pp. 87.

Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Feminicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua, 2005, *Informe final. Evaluación y Monitoreo sobre el trabajo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua; de la Procuraduría General de la República*, México, documento electrónico, noviembre, pp. 126.

Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, 2012, Página Web, México:
<http://observatoriofemicidiomexico.com>.

Documentos oficiales.

Conferencia Internacional del año internacional de la Mujer, celebrada en México en 1975.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la,

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, abierta a firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 640 (VII), de 20 de diciembre de 1952. Entrada en vigor el 7 de julio de 1954, de conformidad con el artículo VI. Y ratificada por México el 23 de marzo de 1981.

Convención Internacional para Eliminar todas las Formas de Discriminación Racial adoptada en 1963

Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como Convención de Belem Do Pará el 19 de junio de 1994, en la Organización de Estados Americanos se aprueba la

Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing el 1995.

Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Copenhague, 1980.

Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1967.

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer adoptada en 1993.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-México (PNUD-México), 2010, *Desarrollo Humano y Violencia contra las mujeres en Zacatecas*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 79.

Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad de 1995.

Recomendación General No. 19, CEDAW.

Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas para la Mujer en Nairobi 1985.

La autora es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California. Ha sido litigante, así como servidora pública en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) y en el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Diplomada en el “Derecho a la No Discriminación” por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) y en “Gobernabilidad Democrática y Construcción de Escenarios Prospectivos” por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Egresada de la Maestría en Desarrollo Regional de El Colegio de la Frontera Norte.

Correo electrónico: erendiranf@gmail.com

© *Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.*

Forma de citar:

Negrete-Flores, Eréndira (2012). “Prácticas político-culturales para la aplicación de la Alerta de Violencia de Género en Chihuahua y Estado de México”. Tesis de Maestría en Desarrollo Regional. El Colegio de la Frontera Norte, A. C. Tijuana, México.