



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA
CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MÉXICO 1999–2018”**

T E S I S

QUE PARA
OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:
SUHEY ZAPATA ESCUDERO

ASESORA DE TESIS:
DOCTORA MÓNICA DIANA VICHER GARCÍA

CIUDAD DE MÉXICO, 2019





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A *Dios* por concederme la vida y permitir que personas tan valiosas me acompañen en ella, por permanecer y bendecirme en cada paso.

A mis padres, *Mirna Escudero Montiel y Raúl Zapata Sánchez*, por regalarme la oportunidad de recibirme en este día como licenciada, gracias a un esfuerzo exuberante de su parte, siendo las únicas personas en el mundo que han perdonado mis defectos y enaltecido mis virtudes, sé que han sido muchos los sacrificios que han realizado, por lo que agradezco plenamente su apoyo en cada etapa de mi vida. Los amo mucho.

A mi hermano, *Alan Zapata Escudero*, por su apoyo y compañía.

A mi compañero, *Erick Barrera Martínez* por nuestra complicidad, cariño y apoyo constante.

A mis amigos, *Eduardo, Laura, Jessica, Areisha, David, Paola, Georgina, Alejandro* por compartir su vida conmigo y hacer más placentero el camino.

Agradezco a los profesores que son parte importante de este trabajo: Dra. *Yanella Martínez Espinoza*, Mtra. *Amparo Elizabeth Cruz Martínez*, Dr. *Maximiliano García Guzmán*, y en especial al Mtro. *Iván Lazcano Gutiérrez* y a la Dra. *Mónica Diana Vicher García* por la confianza y apoyo no sólo en esta investigación sino en diversos aspectos de mi vida, así como, al Dr. *Omar Guerrero*, a quien agradezco también sus conocimientos y apoyo a lo largo de mis estudios en la *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*.

A la *Universidad Nacional Autónoma de México* que desde temprana edad me abrió sus puertas mediante el *Colegio de Ciencias y Humanidades Vallejo* brindándome la oportunidad de ser una mejor persona y establecer amistades perpetuas.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1. El Estado y la Administración Pública como marco del ciclo de políticas	7
1.1 Estado, Administración y Políticas Públicas	8
1.2 Origen de las políticas públicas	11
1.3 ¿Qué son las políticas públicas?	13
1.4 Clasificación de las políticas públicas	15
1.5 Problema público.....	17
1.6 Población objetivo	19
1.7 Ciclo de políticas públicas.....	19
1.7.1 Diseño.....	21
1.7.2 Implementación	23
1.7.3 Evaluación	24
1.8 Impacto de las políticas públicas.....	27
1.9 Políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres	29
Capítulo 2. Feminismo y teoría de la violencia contra las mujeres	32
2.1 Feminismo	33
2.2 Teoría de Género	35
2.3 Violencia de género contra las mujeres	36
2.4 Ciclo de violencia	40
2.5 Síndrome de la mujer maltratada.....	41
2.6 Tipos de violencia.....	42
2.7 Modalidades de violencia	47
2.8 Femicidio.....	50
2.9 De la violencia feminicida a la violencia institucional.....	53
Capítulo 3. El problema público: la violencia contra las mujeres en el Estado de México.....	56
3.1 La violencia contra las mujeres en México	57
3.2 Estado de México: primer lugar en violencia contra las mujeres en el país.....	61
3.3 Incidencia de la violencia contra las mujeres en el Estado de México.....	66
3.4 Participación del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.....	72
3.5 La violencia feminicida en el Estado de México.....	79

3.6 Análisis del delito de feminicidio en la legislación penal vigente	86
Capítulo 4. Políticas para combatir la violencia contra las mujeres en el Estado de México	92
4.1 Plan de Desarrollo Estatal: El inicio de las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres en el Estado de México.....	93
4.1.1 Plan de Desarrollo Estatal (1999-2005).....	93
4.1.2 Plan de Desarrollo Estatal (2005-2011).....	94
4.1.3 Plan de Desarrollo Estatal (2011-2017).....	95
4.1.4 Plan de Desarrollo Estatal (2017-2023).....	95
4.2 Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.....	96
4.3 Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.....	96
4.4. Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos Cometidos Contra la Mujer y Delitos Relacionados con Violencia Familiar y Sexual.....	103
4.6 Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México	106
4.7 Programa de Corazón y Conciencia, Siempre Sin Violencia	107
4.8 Programa Compromiso con el Futuro	107
4.9 Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género.....	108
4.10 Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas	110
4.11 Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México	110
4.12 Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México	111
4.13 Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México	112
4.14 Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	112
4.15 Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de México	115
4.16 Programa El Papel Fundamental de la Mujer y la Perspectiva de Género	117
4.17 Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres para el Estado de México	118
4.18 Programa de Cultura Institucional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	120

4.19 Programa “Mexiquense por una Vida Sin Violencia”	121
4.20 Centros de Justicia para las Mujeres en el Estado de México	125
4.21 Centros de Atención Integral para Mujeres	125
4.22 Programa Familias Fuertes Salario Rosa.....	126
4.23 Programa Familias Fuertes Alimentación Mexiquense.....	126
4.24 Programa Familias Fuertes con Becas Rosas	126
Capítulo 5. Propuestas para combatir la violencia contra las mujeres	1322
Propuesta 1. Replantear el diagnóstico sobre el estado de violencia contra las mujeres para la formulación de políticas públicas en el Estado de México	1322
Propuesta 2. Clasificar al feminicidio como un tipo de violencia en la LAMVLVEM ...	1355
Propuesta 3. La violencia contra la mujer como un tema de seguridad pública.....	1366
Propuesta 4. Fortalecer el acceso de las mujeres a la administración de justicia	1377
Propuesta 5. Empoderar al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social	1399
Propuesta 6. Orientar las políticas públicas tanto en la víctima como en agresor.....	14040
Propuesta 7. Realizar una evaluación exhaustiva a las políticas públicas.....	1411
Conclusiones.....	1433
Anexo 1. Políticas para combatir la violencia contra las mujeres en el Estado de México.....	152
Anexo 2. Cantidad de servicios brindados por el CEMyBS en los 125 municipios del Estado de México.....	153
Fuentes.....	1566

Índice de tablas

Tabla 1. Causas, consecuencias y desafíos en el combate a la violencia.....	39
Tabla 2. Tipos de violencia.....	44
Tabla 3. Manifestaciones por tipo de violencia.....	46
Tabla 4. Modalidades de la violencia.....	49
Tabla 5. Incidencia por tipo de violencia contra las mujeres en el Estado de México (ENDIREH, 2006).....	67
Tabla 6. Incidencia por tipo de violencia contra las mujeres en el Estado de México (ENDIREH, 2011).....	70
Tabla 7. Cantidad de víctimas por delitos contra la mujer en el Estado de México.....	71
Tabla 8. Servicios proporcionados por tipo de violencia 2012-2018.....	72
Tabla 9. Servicios proporcionados por modalidad de violencia 2012-2018.....	74
Tabla 10. Servicios proporcionados de acuerdo al sexo del solicitante 2012-2018.....	74
Tabla 11. Servicios proporcionados según la escolaridad del solicitante 2012-2018.....	75
Tabla 12. Servicios proporcionados según la edad del solicitante 2012-2018.....	76
Tabla 13. Línea sin violencia según edad del solicitante 2006-2018.....	76
Tabla 14. Servicios proporcionados según estado civil de solicitantes 2012-2018.....	77
Tabla 15. Número de atenciones por servicio y municipio del Estado de México 2012 - 2018.....	78
Tabla 16. Mujeres asesinadas en México (INEGI).....	80
Tabla 17. Mujeres asesinadas en México (OCNF).....	82
Tabla 18. Femicidios (CNI).....	82
Tabla 19. Homicidios de mujeres (CNI).....	83
Tabla 20. Estadística estatal sobre el delito de feminicidio.....	85
Tabla 21. Artículo 242 del Código Penal del Estado de México.....	88
Tabla 22. Artículo 245 del Código Penal del Estado de México.....	89
Tabla 23. Comportamiento del presupuesto del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.....	100
Tabla 24. Servidores públicos en el CEMyBS (2003-2018).....	102
Tabla 25. Vertientes del PAIMEF (2006-2018).....	104

Tabla 26. Relación beneficiarias y presupuesto (Compromiso con el Futuro 2007-2011)...107	
Tabla 27. Relación beneficiarias y presupuesto (Futuro en Grande 2012-2014).....108	
Tabla 28. Integrantes por comisión del Sistema estatal para la igualdad y la no violencia contra las mujeres.....114	
Tabla 29. Distribución del presupuesto (El papel fundamental de la mujer y la perspectiva de género, 2014).....117	
Tabla 30. Presupuesto del programa “Mexiquense por una vida sin violencia”.....122	
Tabla 31. Resultados “Línea sin violencia”.....123	
Tabla 32. Cursos de los centros de atención integral para mujeres.....125	
Tabla 33. Cronología de políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres en el Estado de México (1999-2018).....128	

Índice de gráficas

Gráfica 1. Resultados de la ENDIREH sobre víctimas de violencia en pareja (México, 2003-2016).....	60
Gráfica 2. Manifestaciones de la violencia contra las mujeres en el Estado de México (ENDIREH, 2006).....	69
Gráfica 3. Solicitud de servicios al CEMyBS por municipio.....	78
Gráfica 4. Mujeres asesinadas en México a través del tiempo (INEGI).....	79
Gráfica 5. Incidencia del delito de feminicidio en el Estado de México.....	81
Gráfica 6. Comparación homicidio-feminicidio según Fiscalía General de Justicia del Estado de México.....	85
Gráfica 7. Servidores públicos del CEMyBS (2003-2018).....	102
Gráfica 8. Clasificación de políticas por administración.....	131

Glosario de siglas

AVGM	Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
BADAEMVIM	Banco de Datos de Información del Estado de México sobre los casos de violencia contra las mujeres
CAIM	Centro de Atención Integral para Mujeres
CEAMEG	Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y Equidad de Género
CEAVEM	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres
CEMyBS	Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNI	Centro Nacional de Información
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
DIFEM	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
GED	Género en Desarrollo
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IMEM	Instituto Mexiquense de la Mujer

LAMVLVEM	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de México
MED	Mujeres en Desarrollo
MAS	Movimiento de Acción Solidaria
MCCI	Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad
MLM	Movimiento de Liberación de las Mujeres
MNM	Movimiento Nacional de Mujeres
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCNF	Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio
ODPEME	Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación del Impacto
ODS	Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAIMEF	Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas
PIB	Producto Interno Bruto
POSDCORD	Planeación, Organización, Personal, Dirección, Coordinación, Reportar e Informar y Presupuestar.
PROEQUIDAD	Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres
PROIGUALDAD	Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres
RNPED	Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas

Introducción

El Estado es una asociación de dominación que permite regular el comportamiento de la sociedad, así como de reconocer e intervenir en los problemas públicos que de ella emanen, con el propósito de incidir en el bienestar de la población, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, la seguridad pública y el acceso a la administración de justicia. Para ello, la Administración Pública entendida como la acción del Estado que arregla, corrige y mejora cuanto existe en la relación del Estado con la sociedad, es quien coadyuva en su cumplimiento, por medio del ciclo de políticas públicas y de las instituciones por las cuales operan. Por lo que las políticas públicas se convierten en la respuesta institucional a un problema público; asimismo, son el conjunto de acciones gubernamentales orientadas al interés público, que dan respuesta a las diversas demandas sociales.

En ese sentido, el Estado mexicano está obligado a garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales, como la vida, la integridad y la dignidad de las personas, que derivan de los compromisos internacionales y el buen funcionamiento de la Administración Pública; no obstante, nuestro país únicamente ha demostrado su incapacidad para enfrentar el estado de violencia que impera en todas sus entidades federativas, el cual mantiene en constante peligro e impunidad a sus habitantes, siendo el Estado de México la entidad con mayor incidencia delictiva a nivel nacional.

Asimismo, el país enfrenta una constante ola de violencia contra las mujeres que ha vulnerado (preocupantemente) sus derechos y su seguridad, lo que ha generado una situación de desventaja frente a los hombres, por lo que el interés por combatirla ha sido parte importante de las demandas del movimiento feminista, éste se ha encargado de reflexionar sobre la condición de las mujeres en la sociedad desde la década de los sesenta, percatándose de la desigualdad entre mujeres y hombres, la desventaja de un sexo frente al otro y los constantes abusos de los que las mujeres han sido víctimas. Derivado de ello, en la década de los noventa, se reconoció a la violencia de género como un problema estructural padecido en el mundo, por lo que se crearon diversos instrumentos internacionales para regular la problemática, entre ellos se encuentran la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres , la Convención para la Eliminación de todas las

formas de Discriminación contra las Mujeres, entre otras que obligaron al Estado mexicano a trabajar en la materia.

La violencia de género contra las mujeres se define como 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 privado como en el público, la cual se ha convertido en un fenómeno presente en todo el país, por lo que se han implementado políticas públicas con perspectiva de género en México, como los programas de PROEQUIDAD y PROIGUALDAD, con acciones gubernamentales estratégicas para solucionar un problema público que afecta principalmente a la población femenina. Al respecto, el Estado de México está identificado por mantener las cifras más altas de violencia contra las mujeres a nivel nacional, y por ocupar el primer lugar en delitos de feminicidio y desaparición de mujeres.

En 1999, el Estado de México reconoció por primera vez la violencia contra las mujeres como un problema público en el Plan Estatal de Desarrollo, por lo que desde entonces comenzó la formulación de políticas en la materia, pese a ello, el tema fue tomando mayor relevancia con el transcurso del tiempo, especialmente cuando las cifras fueron escandalosas y superaron la situación de Ciudad Juárez, Chihuahua, que era el marco de referencia de la violencia contra las mujeres. Cabe mencionar que durante el periodo de estudio, el Estado de México repuntó como la entidad más peligrosa del país para el desarrollo integral de las mujeres, principalmente en 11 de los 125 municipios, en los cuales desde el año 2015 se ha Declarado Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres, como una política redistributiva que pretende un cambio estructural en la entidad, ésta fue propuesta desde cinco años atrás dado el aumento significativo de violencia feminicida sin la contundente voluntad política para imponerla.

Al respecto, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio han detectado que la cantidad de mujeres violentadas y asesinadas en nuestro país se encuentra en ascenso, por lo que es necesario implementar políticas públicas con perspectiva de género para combatir la violencia contra las mujeres, que definan acciones gubernamentales conducentes a un cambio social en el corto, mediano y largo plazo para enfrentar un problema público que afecta el bienestar de la población femenina tanto en el ámbito público como privado. Debido a su complejidad multicausal es necesario un enfoque

sensible e interdisciplinario orientado en formular principalmente políticas redistributivas que permitan una transformación estructural basada en la prevención, atención, sanción, reparación y erradicación de la violencia.

Por lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo principal analizar el impacto de las políticas públicas implementadas en la materia respecto a los índices de violencia contra las mujeres en el Estado de México desde 1999 a 2018, utilizando información revelada por la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, entre otros. Para ello es necesario entender el impacto como el resultado o consecuencia de los efectos de un proyecto mediante el cumplimiento de sus objetivos, además la presente investigación utiliza las principales variables para analizar el impacto propuestas por Cohen y Franco: población objetivo, producción, capacidad de gestión en la obra “*Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales (2005)*”.

Para el análisis de las políticas es necesario identificar los nodos estratégicos expresados en el plan de desarrollo de cada administración, así como los programas y proyectos implementados como respuesta a esta problemática, las cuales principalmente derivan en políticas distributivas basadas en apoyos económicos para disminuir la feminización de la pobreza, determinándola como detonante del conflicto, en lugar de concebirlo como una falla en el ciclo de políticas, en la seguridad pública y en el acceso a la administración de justicia, fallas que han permitido la violación a los derechos fundamentales de las mujeres.

Asimismo, es propósito analizar la intervención del gobierno del Estado de México para combatir el problema, mediante la identificación de 29 políticas rectoras implementadas en la entidad, profundizando un poco más en el “Programa Mexiquense por una vida sin violencia”, todo ello como respuesta a cuatro Planes de Desarrollo Estatal comprendidos en el periodo de 1999 a 2018 durante cuatro administraciones priístas: Arturo Montiel Rojas (1999-2005), Enrique Peña Nieto (2005-2011), Eruviel Ávila Villegas (2011-2017), y Alfredo Del Mazo Maza (de 2017 a la fecha), los cuales reconocieron la vulnerabilidad de la población femenina, la desigualdad imperante y el estado de violencia en el que viven las mujeres tanto en el ámbito privado como público con enfoques similares. Cabe mencionar que esta investigación presenta un estudio cronológico de las 29 políticas implementadas en

el periodo mencionado, en donde se contemplaron, en tanto fue posible el acceso a la información, diversos elementos: denominación, objetivo, alcance o cobertura, población objetivo, principales actividades, antecedentes, periodo de operación, entidad responsable, beneficiarios, presupuesto, etcétera.

De igual forma, se presenta un diagnóstico sobre la condición de violencia que padecen las mujeres en la entidad desde 1999 a 2018, con base en la información proporcionada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, el Observatorio Nacional Contra el Femicidio, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y diversas notas periodísticas en la materia; asimismo, se pretende visibilizar el problema, conocer las políticas implementadas y la orientación de las intervenciones gubernamentales respecto a la clasificación de política propuesta por T. J. Lowi (regulatoria, distributiva, redistributiva) en el texto *“Public policy, case studies, and political theory”*.

Por último, es interés de esta investigación proponer nuevas líneas de intervención para la formulación de políticas en la materia, basadas en realizar un diagnóstico claro sobre la problemática, clasificar al femicidio como un tipo de violencia en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y no como una modalidad o ámbito de ocurrencia como la señala, entender la importancia de la función de seguridad pública en la entidad para combatir el problema, fortalecer el tema de acceso de las mujeres a la administración de justicia, orientar las políticas públicas tanto en la víctima como en el agresor, para lograr una política integral que abarque la atención en ambas partes y destacar la necesidad de realizar una evaluación exhaustiva a las políticas.

El combatir la violencia contra las mujeres es un compromiso constitucional e internacional, así como una necesidad de la población femenina que se encuentra inmersa en miedo, dolor e inseguridad, por lo que se han implementado diversas políticas en la materia; empero, su orientación no ha sido la adecuada para resolver el conflicto, por el contrario se invisibiliza el aumento de los índices de violencia. Por lo tanto, como habitante del Estado de México y estudiante de la Universidad Nacional Autónoma de México en la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública manifiesto mi deber de visibilizar el problema en la entidad y proponer nuevas alternativas de solución para combatirlo. Por lo que, la presente

investigación es impulsada no sólo por un interés profesional sino por una preocupación personal respecto al constante estado de violencia e inseguridad en mi comunidad.

Este trabajo se divide en cinco capítulos, el primero presenta el marco teórico conceptual que destaca el papel del Estado y de la Administración Pública en el marco del ciclo de políticas, el cual hace referencia al diseño, implementación y evaluación de programas o proyectos; asimismo, señala el origen de las políticas públicas, las define y menciona su clasificación (regulatorias, distributivas y redistributivas); define el problema público, la población objetivo, el impacto de las políticas. El objetivo de este primer capítulo es ofrecer una introducción al tema de políticas públicas, por lo que también define a las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres como una categoría distinta.

El segundo capítulo parte del marco teórico conceptual destacando la importancia del movimiento feminista y la teoría de género en el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema público; se define la violencia de género contra las mujeres; además, de un breve análisis sobre las causas, consecuencias y desafíos institucionales en la materia; se definen los tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres; se brinda una explicación sobre el ciclo de violencia y se da a conocer de una manera sencilla y corta el *síndrome de la mujer maltratada* como una teoría de la psicología que responde a la pregunta de ¿por qué una mujer continua en una relación de constante violencia hacia su persona?.

El tercer capítulo encarna el diagnóstico sobre el estado de violencia contra las mujeres en nuestro país, así como las estadísticas relevantes sobre la situación de violencia que viven las mujeres específicamente en el Estado de México en sus distintos tipos y modalidades; este apartado señala también la nueva posición de la entidad en la materia, la cual ha superado los índices de Ciudad Juárez, Chihuahua como marco de negativa referencia. Al respecto, es necesario esclarecer que esta investigación no tiene como objetivo un análisis comparado entre el Estado de México y Ciudad Juárez; sin embargo, durante el trabajo se mencionan algunos elementos en común.

De igual forma, se presenta información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social sobre los servicios proporcionados por el organismo desde su creación, clasificados por tipo de violencia, modalidad, sexo del solicitante, escolaridad, edad, estado

civil, y número de atenciones en los municipios del Estado de México, con la finalidad de conocer la intervención de este organismo. Cabe mencionar que en esta investigación centramos la atención en la violencia feminicida, como el fenómeno más divulgado y preocupante en la entidad, por lo que también se analiza la legislación vigente en cuanto al delito de feminicidio,

El capítulo cuatro presenta el análisis de la intervención gubernamental en el Estado de México para resolver el problema, mediante la exposición de los cuatro planes de desarrollo comprendidos entre el periodo de 1999 a 2023 y las 29 políticas rectoras en la materia que de ellos han emanado, a partir de la identificación de los elementos mencionados anteriormente: denominación, antecedentes, presupuesto, etcétera. Al respecto, se observó la presencia de ocho políticas redistributivas, quince distributivas y seis regulatorias, las cuales se muestran cronológicamente en el cuerpo del texto y en la *tabla 33. Cronología de políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres en el Estado de México (1999-2018)*.

El último capítulo presenta siete propuestas al gobierno del Estado de México para incorporar en sus estrategias en el combate de la violencia contra las mujeres: realizar un diagnóstico claro, clasificar el feminicidio como un tipo de violencia, invertir en la seguridad pública, fortalecer el acceso de las mujeres a la administración de justicia, empoderar al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, orientar las políticas públicas tanto en la víctima como en el agresor y realizar una evaluación exhaustiva a las políticas públicas cumpliendo así con el ciclo de políticas estudiado por *the policy sciences*.

Finalmente, se desarrollan las conclusiones en donde se observa de forma concreta la relación de las políticas implementadas en el Estado de México con los índices de violencia referentes al periodo de estudio de esta investigación (1999-2018). Al respecto, esta investigación reveló que el Estado de México ha implementado programas y proyectos ignorando la teoría del ciclo de políticas públicas, ya que no cuentan con un estudio apropiado sobre las causas ni estadísticas del problema, lo que ha propiciado una intervención incorrecta. Asimismo, destaco que no existe una evaluación exhaustiva de los programas, por lo que el gobierno desconoce su impacto real; sin embargo, ha continuado con su implementación en el transcurso de las administraciones, modificado únicamente su denominación.

Capítulo 1. El Estado y la Administración Pública como marco del ciclo de políticas

El objetivo de este capítulo es ofrecer una introducción al tema de políticas públicas en relación al Estado y la Administración Pública con el tema de violencia contra las mujeres contenido en el cuerpo del trabajo. En ese sentido, es importante mencionar que el Estado es el responsable de organizar, regular y administrar el comportamiento de una sociedad, así como de reconocer e intervenir en la solución de problemas públicos, velando en todo momento por el bienestar común, la administración de justicia y la seguridad de su población asentada en un territorio determinado. La Administración Pública es una herramienta esencial con las que cuenta el Estado para legitimar y ejecutar las decisiones de gobierno; asimismo, la disciplina de las Políticas Públicas permite consolidar una metodología científica orientada al diseño, implementación y evaluación de las acciones gubernamentales configuradas para resolver las demandas de una comunidad política, reconocidas en la agenda institucional.

El presente capítulo destaca el papel del Estado y de la ciencia de la Administración Pública en el marco del ciclo de políticas, de igual forma, aborda el origen de *policy sciences*; la definición y clasificación de política pública; define el problema público y la población objetivo; brinda una breve explicación sobre el ciclo de políticas, y señala la importancia del impacto, entendido como resultado o consecuencia de los efectos de la implementación de las políticas públicas, observado mediante el cumplimiento de los objetivos de una política en relación a la población objetivo y la variación en el comportamiento de los nodos causales que integran el problema público¹, de igual forma expone las principales variables según Cohen y Franco para analizar el impacto, las cuales utilizaremos en el análisis del tema que ocupa a esta investigación: población objetivo, producción y capacidad de gestión. Finalmente, este capítulo también expone la importancia de las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres, como un conjunto de acciones gubernamentales para enfrentar un problema público que atañe específico a la población femenina, mediante la aplicación de leyes, el otorgamiento de bienes y/o servicios o el pretender un cambio estructural en el corto, mediano y largo plazo que reivindique el papel de la mujer.

¹ Cfr., Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Evaluación de los proyectos sociales*, México, Editorial Siglo XXI, 1992, pp. 93 y 94.

1.1 Estado, Administración y Políticas Públicas

El Estado es una asociación de dominación donde la coerción y el consenso se equilibran para permitir el desenvolvimiento y perpetuación de la vida cívica, siendo el responsable de regular la convivencia de la sociedad políticamente organizada y el encargado de satisfacer los intereses colectivos por medio de la función administrativa, quien requiere para su ejercicio la existencia de múltiples órganos y organismos que a la vez constituyen a la Administración Pública, que como bien señala Dwight Waldo, se trata de un Estado administrativo, siendo a la vez un conjunto completo de estructuras de mando, administración y legislación que permiten proteger a las personas y sus bienes, fin establecido desde los contractualistas. Al respecto, Hobbes señalaba que los individuos se habían organizado en sociedad por temor a la muerte violenta, cediendo así parte de su libertad y legitimando su sometimiento a determinadas reglas².

Max Weber, sociólogo alemán, expone que el Estado es “aquella comunidad humana que, dentro de un territorio, reclama (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima”³, haciendo referencia a que posee un orden legal y administrativo que le brinda el derecho exclusivo de dictar leyes o normas en un espacio específico, así como a usar la fuerza para obligar al cumplimiento de las mismas. Por lo que, se entiende al Estado como el ente que domina a la sociedad, mediante el poder político, y el actuar de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en cumplimiento con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sus principales responsabilidades se centran en el bienestar común, la administración de justicia y la seguridad.

La Administración Pública juega un papel muy importante en el Estado, por lo que cabe mencionar que etimológicamente *administración* deriva de la voz latina *administratio*, que está compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), de acuerdo con Omar Guerrero, el término fue empleado en un primer momento por los romanos, para referirse al acto o la

² Cfr., Guerrero Orozco, Omar, *Principios de administración pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997. p. 26, Guerrero Orozco, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 41, y Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Nueva Imagen, 1996, p. 139.

³ Weber, Max, *El político y el científico*, Argentina, Universidad Nacional de General San Martín, p. 2.

función de prestar un servicio a otras personas, por lo que *administrare* hace referencia a la satisfacción de las necesidades de la sociedad⁴.

Al respecto, Charles-Jean Baptise Bonnin en 1808 estableció la cientificidad de la administración y conceptualizó por primera vez a la administración pública como la acción propiamente del Estado relacionada con el interés del orden social, dotada de autoridad ejecutiva. De igual forma, consideró a la Administración Pública como una consecuencia de gobierno que se encarga de la aplicación de las leyes y la prestación de los servicios, consumando así un Estado administrativo, como plantea Waldo.

“La administración pública es la autoridad común que (...) ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos: así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público.”⁵

El concepto de Administración Pública fue acuñado en el siglo XIX durante la Revolución Francesa, entendida como la actividad del Estado mediante órganos especiales e institución responsable de cumplir con los fines de la sociedad. Asimismo, Bonnin define la administración pública como *una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe*⁶, mientras que Carl Marx la definió como la *actividad organizadora del Estado*⁷ y Leonard White como el *manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado*⁸.

La Administración Pública es un conjunto de actividades de interés público, cuya misión es cuidar a las personas y las cosas, así como conseguir el bienestar social, coexiste con fuerzas, fenómenos y leyes que le dan sentido⁹. Las funciones que destacan en la Administración Pública en términos generales, según Luther Gulick son la Planeación, Organización,

⁴ López Francisco en Guerrero Orozco, Omar, *Principios de administración pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997. p. 37.

⁵ Bonnin en Guerrero Orozco, Omar, *Léxico de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 2.

⁶ Bonnin en Guerrero Orozco, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 42.

⁷ Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 4, p. 24.

⁸ White en Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 5, p. 3.

⁹ *Cfr.*, Uvalle Berrones, Ricardo, “Liberalismo, Estado y administración pública”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 40, núm. 161, 1995, pp. 32 y 33.

Personal, Dirección, Coordinación, Reportar o Informar y Presupuestar (POSDCORD)¹⁰, mientras que Cohen y Franco consideran que las funciones principales de ésta son la Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación del Impacto (ODPEME)¹¹.

Por su parte, la Ciencia de la Administración tiene como objeto de conocimiento a la Administración Pública, debido al estudio del espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado. Omar Guerrero expone que la Administración Pública es vista como una magna tecnología que actúa sobre la sociedad, una *potencia que da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas*¹².

La Administración Pública es una cualidad del Estado encaminada a realizar acciones u actividades continuas mediante los órganos estatales, cuyo objeto es facilitar el desenvolvimiento de la sociedad. Asimismo, la Administración Pública es la actividad que desarrolla la vida asociada mediante el orden, la seguridad y la subsistencia, es decir, la que produce las condiciones necesarias para consolidar la convivencia civilizada, por lo que tiene relación con los problemas del gobierno, que de acuerdo con Bonnin, la Administración Pública es quien tiene la gestión de los asuntos comunes¹³. Al respecto, Marshall Dimock señala lo siguiente:

“La Administración Pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan a cabo exitosamente los programas cooperativos.”¹⁴

Cabe mencionar que el Estado democrático dio pie a la apertura del espacio público mediante el principio de igualdad jurídica entre hombres y mujeres, incorporando la participación de

¹⁰ *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting y Budgeting*. Gulick en Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 4, p. 176.

¹¹ Cohen Ernesto y Franco Rolando, *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, Siglo XXI, 2005, pp. 124 a 126.

¹² Bonnin en Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 10, p. 42.

¹³ Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 4, pp. 6,7 y9

¹⁴ Dimock en Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 4, p. 12.

la mujer en la Administración Pública, recordando que históricamente a la mujer se le impuso un conjunto de roles que la restringían al ámbito privado, mientras que al hombre se le asignó el dominio de las estructuras de mando y toma de decisiones en la vida comunitaria; sin embargo, actualmente no existe justificación para excluir a la mujer de los asuntos comunes del ciudadano, incluso comienza una tendencia a la paridad de género en las organizaciones administrativas, en donde las mujeres se están desempeñando como tomadoras de decisiones tanto como funcionarias y servidoras públicas. En un primer momento las secretarías encabezadas por mujeres eran las de Relaciones Exteriores, Desarrollo Social y Medio Ambiente¹⁵, situación que ha cambiado con el transcurso del tiempo, hoy en día encontramos a una mujer como titular en Secretaría de Energía, Función Pública o Gobernación.

Asimismo, Omar Guerrero señala que en el estudio de la Administración Pública han emergido temas relacionados con los derechos humanos y la participación ciudadana, razón por la cual dicha ciencia tiene importancia en materia de combate a la violencia contra la mujer. Guerrero menciona que la Administración Pública *constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad*¹⁶, por lo que considero es de vital importancia el estudio de las políticas orientadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia ejercida contra las mujeres.

1.2 Origen de las políticas públicas

La disciplina de las políticas públicas nace en Estados Unidos a mediados del siglo XX, cuyo fundador es Harold D. Lasswell con la obra *“The policy sciences: Recent developments in scope and method”* publicada en 1951, con la finalidad de consolidar una metodología científica que permitiera resolver los problemas públicos y disminuir el carácter político que influenciaba la intervención gubernamental, así como analizar el proceso de toma de decisiones en el gobierno, el cual carecía de claridad, ya que en los años cincuenta prevalecía una reducción académica tanto de la Administración Pública como de la Ciencia Política¹⁷,

¹⁵ Camacho Pimienta, Adriana, “La administración pública y la mujer en México”, en Rodríguez Romero, Rosa I, *La mujer en la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2014, pp. 35-48

¹⁶ Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 4, p. 12.

¹⁷ *Cfr.*, Originariamente a esta disciplina se le da el nombre de “Ciencias de las políticas de la democracia” por concebirse como un *conjunto interdisciplinario de ciencias a las que les importaba que el gobierno democrático incorporara métodos, teoremas y tecnologías en sus decisiones para estar en condiciones de*

la primera encargada de ejecutar las decisiones del gobierno, por lo que Woodrow Wilson la interpretaba como el brazo ejecutor o el gobierno en acción, y la segunda, encargada de la legitimación del poder público.

De acuerdo con Omar Guerrero, las *Ciencias de la policy* constituyeron una nueva disciplina y una actividad científica destacada en 1951 por un grupo de académicos sociales reunidos en la Universidad de Stanford; cuya participación de administradores públicos, economistas, investigadores de operaciones y analistas de sistemas fortalecieron su estudio; empero, la ciencia de la administración pública fue considerada el mayor aporte científico¹⁸.

Una vez que la disciplina “*the policy sciences*” se consolidó, incrementaron las políticas sociales en los gobiernos; sin embargo, se modificó la esencia de la misma, al otorgar mayor importancia al enfoque económico que a su carácter multidisciplinario. El privilegiar el análisis económico en las políticas determinó que la falla de éstas se debía principalmente a la gestión administrativa o implementación y no al diseño sustentado en un análisis costo-beneficio. Posteriormente, se observó que el éxito de las políticas dependía no sólo de la correcta asignación de los recursos públicos sino de factores tanto políticos como administrativos, entre ellos, la aceptación social e idoneidad organizativa¹⁹

El ingreso de la disciplina de las políticas públicas en México data de 1988 a través de la creación de una Maestría en Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y de la UAM – Xochimilco que a principios de los noventa impulsó y fue pionero en esta materia²⁰, durante la crisis económica que enfrentaba el país, por lo que la actuación del gobierno requería la incorporación de nuevos conocimientos que aseguraran la calidad técnica, económica y administrativa de las decisiones gubernamentales. Hoy en día, hablar de políticas públicas es aparentemente sencillo, podemos entender a éstas como el actuar del gobierno a través de programas, normatividad o servicios, cuya finalidad es solucionar un problema público; sin embargo, anteriormente dicha disciplina no existía, por

resolver los problemas sociales y generar bienestar a sus ciudadanos. Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *Política pública*, México, Siglo XXI editores, S.A. de C.V, 2010, p. 21.

¹⁸ Guerrero Orozco, Omar, “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, *Revista de Administración y Desarrollo*, Colombia, núm. 29, 1991, p. 33.

¹⁹ Aguilar Villanueva, Luis F, *op. cit.*, nota 17, p. 24.

²⁰ Méndez Martínez, José Luis, *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*, México, Colegio de México, 2016, p. 20.

lo que definir un problema público y brindar una solución era bastante complejo. Actualmente, existen diversas aportaciones sobre política pública, para lo cual podríamos remitirnos a académicos como Harold D. Lasswell, Charles Lindblom, Giandomenico Majone, Luis F. Aguilar Villanueva, Omar Guerrero, Ricardo Uvalle, entre otros.

1.3 ¿Qué son las políticas públicas?

El Estado tiene la responsabilidad de resolver los problemas que enfrentan los gobernados, y que vulneran el bienestar, la seguridad y la administración de justicia en una sociedad, para ello es necesario diseñar, implementar y evaluar mecanismos especiales que permitan solucionar, disminuir o atender dichas problemáticas. Esos mecanismos se denominan políticas públicas, que son acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de beneficio social, de acuerdo con Aguilar, son planes de acción específicos²¹. En un sistema democrático se permite la participación de la sociedad civil en el ciclo de políticas, lo cual le otorga el carácter de público, de igual forma la cobertura que éstas ofrecen y la población a la que van dirigidas.

Una política pública es una respuesta institucional a un problema público, teniendo como base el consenso social, tomando en cuenta los límites cuantitativos (recursos humanos, financieros, materiales) y cualitativos (marco jurídico, tiempo, costo de oportunidad). Una política es un producto de las instituciones, por lo que atraviesa una estructura de gobierno, con capacidad de decidir sobre la intensidad de la respuesta ante una problemática social, cuya influencia puede ser positiva (hacer) o negativa (no hacer), por lo que no todas las políticas pretenden solucionar un problema, algunas sólo buscan atender o no solucionar.

Es importante reconocer que no toda política gubernamental puede considerarse una política pública, ya que el diseño de la misma debe estar preferentemente sustentada en el ordenamiento jurídico bajo el principio de legalidad; así como contar con recursos públicos disponibles y suficientes para implementarla; el tema de la política debe prevalecer en la opinión pública, y por tanto en la agenda pública; posteriormente, debe promover la

²¹ Aguilar Villanueva, Luis F, *op. cit.*, nota 17, pp. 17 y 23.

transparencia y la rendición de cuentas respecto de sus acciones, y tener claro que es de interés y beneficio público²².

Aguilar Villanueva define a la política pública como un *conjunto de acciones implementadas por autoridades públicas legítimas, cuyos objetivos están orientados al interés público*²³. Ruiz menciona que las políticas públicas son *acciones de gobierno que buscan dar respuesta a las demandas de la sociedad mediante el uso estratégico de recursos*, además señala que una política es *el conjunto de actividades que realizan las instituciones gubernamentales para influir sobre la vida de los ciudadanos, mediante el acceso de las personas a bienes y servicios*²⁴.

De acuerdo con Aguilar, las características fundamentales de la política pública hacen referencia a que están orientadas a objetivos de interés público; a que cuentan con participación ciudadana en la definición de los mismos, así como en los instrumentos y las acciones específicas de la política; en que la decisión de la política es generada por el gobierno legítimo con relación al principio de legalidad; mientras que en la implementación y en la evaluación de la política actúa el personal de la administración pública o actores sociales mediante la delegación de atribuciones²⁵. En ese sentido, las políticas públicas están orientadas a cumplir objetivos de beneficio público, prescritos en el ordenamiento jurídico de un Estado, como es el caso de una vida libre de violencia.

Una política pública puede entenderse como un programa específico, que atiende a una determinada población objetivo, aborda un problema particular o presta un servicio concreto, o bien como un conjunto estructurado y coherente de programas específicos o particulares, que abordan determinadas dimensiones o componentes del problema²⁶. Ejemplo de ello es la violencia ejercida contra las mujeres, la inseguridad pública, la ineficiente administración de justicia, entre otros. De acuerdo con Cohen y Franco, la traducción operacional de las

²² Cfr., *ibidem.*, p. 27.

²³ Intencionales por ser acciones orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público; Causales por ser acciones consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema. Cfr., *Ibidem.*, p. 29.

²⁴ Ruíz López, Domingo y Cadéas Ayala, Carlos Eduardo, “¿Qué es una política pública?”, *IUS Revista Jurídica*, México, núm. 18, 2005, p. 4.

²⁵ Cfr., Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit., nota 17, p. 29.

²⁶ *Ibidem.*, p. 30.

políticas son los programas y proyectos sociales, los primeros se constituyen de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, los segundos son la unidad mínima para la acción y asignación de recursos para el logro de objetivos específicos²⁷.

Una política pública pretende recoger las demandas de la sociedad con la finalidad de estructurar metodológicamente objetivos y acciones concretos para la solución de un problema público, es un plan de acción limitado debido a que necesariamente se encuentra determinado por leyes, poderes públicos, actores políticos y sociales, recursos financieros y procesos administrativos, dicho de otra forma, una política pública debe ser viable en términos políticos, factible económicamente, legítima socialmente y lógica institucionalmente; sin embargo, es importante reconocer que una política pública es únicamente un medio para solucionar un problema público.

Cabe mencionar que la forma de gobernar mediante políticas públicas ha sido una propuesta para consolidar la democracia, debido a la constante participación e involucramiento de la diversidad de actores durante el ciclo de políticas. También se reconoce dicha forma de gobernar por la manera en que los problemas públicos pretenden solucionarse, creando un gobierno que actúa conforme a temas mediante un razonamiento analítico, contemplando además sus limitaciones legales, cognoscitivas, financieras y organizativas.

1.4 Clasificación de las políticas públicas

T.J. Lowi en su artículo *“Public policy, case studies, and political theory”* introdujo por primera vez una clasificación de las políticas conforme a la naturaleza del problema, el instrumental, el alcance y la escala de conflictualidad de las mismas²⁸. Creando así tres categorías: políticas distributivas, regulatorias y redistributivas:

- Políticas distributivas: Cuando el problema puede ser resuelto mediante distribución o asignación de recursos (materiales, humanos, financieros, en especie, en efectivo). Estas políticas responden a las demandas particulares de determinados grupos de ciudadanos, que

²⁷ Cohen Ernesto y Franco Rolando, *op. cit.*, nota 11, pp. 109 y 110.

²⁸ Los gobiernos toman sus decisiones no sólo con referencia a la naturaleza del problema, sino con referencia al conflicto que la solución del problema conlleva, consideración que hace que los gobiernos se inclinen por ciertas políticas Lowi en Aguilar Villanueva, Luis F, *op. cit.*, nota 17, p 34.

no entran en conflicto con las de otros grupos, y en principio existen recursos públicos para atenderlas, razón por la cual los demandantes quedan satisfechos.

- Políticas regulatorias: Cuando el problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones o prescripciones, y se generen incentivos para promover la observancia de la norma. Estas políticas atienden problemas que en su raíz son conflictos entre ciudadanos o grupos de ciudadanos particulares, dado que los efectos de las conductas de unos perjudican a las propiedades, libertades o condiciones de vida de los otros, de modo que hay que establecer normas que regulen las conductas, y al hacerlo se da razón a unos y se les quita a otros, con el resultado de que hay ciudadanos conformes e inconformes.

Las funciones legislativas constituyen decisiones de *policy*, de modo que la hechura de *policy* (*policy making*) se considera cada vez menos como parte de la Administración Pública, aunque es parte afín, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente; no obstante, la Administración Pública emite reglamentos, planes, normas oficiales, circulares, acuerdos, decretos, convenios que permiten regular el comportamiento de la sociedad.

- Políticas redistributivas: Cuando el problema es de magnitud estructural y abarca toda la sociedad, por lo que no puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo una redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social, a lo largo y ancho de la sociedad, haciendo que la dignidad social de los ciudadanos sea universalmente igual. Estas políticas son las de más alto riesgo y exigen gran legitimidad y habilidad política del gobernante, ya que enfrentan la tarea de reorganizar la estructura de la sociedad, que es la causa real de los conflictos sociales que se reproducen a cada momento y se extienden. Las políticas redistributivas resuelven conflictos sociales de fondo pero en medio de polémicas, críticas, movilizaciones y hasta comportamientos violentos de amplios sectores de la población. Por ejemplo, las políticas contra la discriminación o segregación por raza, género o religión.

Cohen y Franco señalan que las necesidades humanas pueden satisfacerse por intermedio del mercado que, al igual que el Estado, ofrece bienes y/o servicios; no obstante, los demandantes requieren determinado poder adquisitivo para su entrega; por su parte, las políticas públicas son elaboradas por el Estado con la finalidad de orientar su actuación a la solución de un problema público que afecta principalmente a población con carencia monetaria, o en su caso, por tratarse de una problemática cuya solución no se encuentra en el mercado, la violencia ejercida históricamente contra las mujeres es un ejemplo de ello.

1.5 Problema público

Desde el enfoque de las políticas públicas, un problema público es una situación social calificada como injustificable de inequidad, inseguridad y discriminación, que requiere de la intervención del gobierno para atender dicha situación indeseable. La definición del problema público surge en la formulación de la agenda gubernamental, en la que el gobierno expresa su interés por intervenir en un asunto, impulsado por la agenda pública, integrada por las demandas de los miembros de una comunidad política, para definirlo es necesario un pronunciamiento hipotético que mencione cómo son las cosas y su posible modificación, considerando que una política pública pretende dar respuesta y transformar la brecha existente entre una situación actual a la deseada, para lo cual es indispensable analizar los principales nexos causales que producen dicho problema.

“La definición de problema público es el proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, aceptable (...) en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias”²⁹

El problema público es una categoría metodológica que debe construirse conforme a los nexos causales, asimismo, el objeto de estudio en el diseño de la política, requiere para su análisis datos cuantitativos y cualitativos, información, evidencias y argumentos capaces de convencer que una situación es realmente un problema público, entendido como una

²⁹ Aguilar en Montecinos Montecinos, Egon Elier, “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”, *Cuadernos de Administración*, Colombia, vol. 20, núm. 33, enero-junio, 2007, p. 328.

situación social cuyos efectos son contrarios a los que el Estado acuerda como justos *mediante el conjunto de valores políticos y sociales* (relacionados con dignidad humana, libertad, justicia, bienestar, seguridad, etc) *que permiten que una situación sea juzgada*³⁰.

Proponer la creación de una política representa aceptar que una situación puede ser estudiada y modificada mediante acciones gubernamentales específicas. Cohen y Franco señalan que existe un problema social cuando prevalece una diferencia identificable por los miembros de la sociedad entre los ideales y la realidad; sin embargo, no tienen la capacidad para actuar al respecto, únicamente integran su preocupación en la agenda pública. Empero, es posible que un problema sea de mayor preocupación para un grupo de personas, por lo que deciden organizarse y visibilizarlo mediante un movimiento social, lo que permite al gobierno analizarlo y reconocerlo como un problema público. Según Mauricio Olavarría existen tres características de los problemas públicos:

1. Interdependencia de los problemas: Los problemas públicos se encuentran comúnmente vinculados con otros fenómenos que merecen atención gubernamental, un problema público está relacionado con una serie de deficiencias sociales, por lo que los problemas no son interdependientes entre sí, requiriendo por ello considerar en el diseño de la política una visión integral; no obstante, se identificará e intervendrá en la causa esencial que desencadena al mismo.

2. Subjetividad en la identificación de problemas públicos: Existen diversas situaciones problemáticas en la vida cotidiana; sin embargo, son objeto de atención aquellas cuyos grupos organizados mantienen un interés específico, por lo que impulsan e incorporan el tema en la agenda gubernamental.

3. Dinamismo en los problemas públicos: Los problemas son cambiantes y evolutivos, debido a la circulación de actores y factores interesados³¹.

³⁰ Aguilar Villanueva, Luis F, *op. cit.*, nota 17, p 33.

³¹ *Cfr.*, Olavarría Gambi, Mauricio, *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*, Chile, Instituto de Asuntos Públicos, 2007, pp. 11 y 12.

1.6 Población objetivo

Las políticas públicas están diseñadas para un grupo específico de personas, que han sido identificadas previamente por sufrir una afectación directa proveniente del problema público reconocido institucionalmente, denominado “población objetivo”, definido por Cohen y Franco como *el grupo de personas que cumplen con las condiciones para ser atendidas por el programa*³². La población objetivo es determinada en función del problema público, así como del objetivo de la política, la localización geográfica del grupo, las condiciones que los identifican como población vulnerable ante la situación y los recursos con los que el Estado dispone para solucionar la problemática, lo que conlleva a la homogeneidad de la población objetivo.

1.7 Ciclo de políticas públicas

De acuerdo con Ruiz López los tres componentes principales de cualquier política son: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan), los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y los mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se realizan en cumplimiento a los principios propuestos. Además, señala que según Pallares, el estudio de las políticas públicas debe plantearse bajo tres cuestiones ¿Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian?, es decir, analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efecto produce³³.

Aguilar señala que una política pública es un proceso, que pretende solucionar un problema público, que se integra por *siete principales acciones intelectuales y políticas*:

1. La formación de la agenda;
2. La definición del problema público;
3. La hechura de la política; la construcción de opciones para resolver el problema;
4. La decisión o la selección entre opciones;

³² Cfr., Cohen Ernesto y Franco Rolando, *op. cit.*, nota 11, pp. 107 y 110.

³³ Ruiz López, Domingo y Cadéas Ayala, Carlos Eduardo, *op. cit.*, nota 24, p. 4.

5. La comunicación de la política;
6. La implementación de la política; y
7. La evaluación de la política³⁴.

Estas operaciones intelectuales y políticas son necesarias para que una política pública cumpla con su carácter público, real y eficaz, a pesar de que el trabajo analítico y político es indispensable en cada una de ellas, este proceso puede entenderse mediante una clasificación de sus etapas, fase previa o prediccional y posdiccional, en relación con la selección de una decisión para solucionar el problema, en un primer momento predomina el carácter teórico de la política, para posteriormente destacar la naturaleza práctica del proceso.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, en la fase previa principalmente se determina si una situación realmente es o no un problema público, si el gobierno debe actuar o no, cuales son los pros y los contras de actuar o de no hacer algo; en que consiste el problema; cuáles son sus componentes, causas y efectos; cuál es el tipo de acciones que por sus instrumentos y actores podrían enfrentar el problema y controlar sus daños; cuáles son los recursos financieros, legales y humanos que se necesitan; qué resultados deben esperarse de las acciones y en cuanto tiempo.

La fase posterior decide sobre el tipo de comunicación social apropiado para informar a la ciudadanía sobre la política, qué medios de comunicación se usarán y para qué tipo de público; se definen las unidades administrativas y el personal responsable de implementar la política, las habilidades y especificaciones del trabajo, así como la periodicidad del flujo de recursos en apoyo a las acciones; los requisitos que deberá cumplir la población beneficiaria, y sobre la pertinencia de involucrar a la sociedad civil organizada, en qué modo y hasta qué grado organizaciones privadas y sociales podrán incidir en la política.

En cuanto a la evaluación, es importante decidir sobre la unidad o materia a evaluar: si se evaluara el impacto o los resultados sociales de la política o la calidad de sus productos (bienes / servicios) o el desempeño del personal o la satisfacción del ciudadano, o si se evaluará primordialmente la legalidad de la actuación de los participantes, el costo –

³⁴ Cfr., Aguilar Villanueva, Luis F, *op. cit.*, nota 17, p. 34.

eficiencia de la política, su eficacia social o su rendimiento político – electoral. Así como, decidir sobre el método a seguir a lo largo de la evaluación para la recopilación, procesamiento, análisis, presentación de datos y la definición del tipo de estándares e indicadores³⁵.

Las políticas públicas son acciones con carácter bidimensional, es decir, cuentan con un componente político y uno técnico; político por estar orientadas a resolver un problema público y técnico por sustentarse en un razonamiento científico para alcanzar sus objetivos. En ese sentido, Pallares sintetiza que el esquema cíclico de la política consiste en el diseño o formulación, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento³⁶

1.7.1 Diseño

El diseño de una política es propuesta por un conjunto de actores que interactúan para definir una problemática, la cual necesariamente debe estar prevista en la agenda pública, así como, reflejar de manera concreta una interpretación respecto de la realidad social en cuestión. Los temas extraídos de la agenda son producto de la negociación en la arena pública, incorporada en el sistema democrático, en donde los grupos de poder exponen los temas prioritarios para cada uno, los factores que influyen para la incorporación de los mismos se deben a la organización y el tamaño de los grupos, los recursos con los que disponen y la facilidad con la que pueden comunicarse con las autoridades³⁷. Empero, Roger Cobb y Charles Elder, distinguen entre dos tipos de agenda:

- Agenda sistémica, pública, constitucional: Está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.

³⁵ Cfr., *ibidem.*, p. 36.

³⁶ Pallares en Ruíz López, Domingo y Cadéas Ayala, Carlos Eduardo, *op. cit.*, nota 24, p. 8.

³⁷ Cfr., Brian J. Cook, Arenas de poder y nueva teoría política: Hacia una síntesis, s.l.e., s.a.

- Agenda institucional, formal o gubernamental: Es el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones³⁸.

Especificar los tipos de agenda es una importante aportación por parte de Cobb y Elder, ya que muchos asuntos pueden alcanzar atención e interés por una comunidad, pero lo sumamente importante se encuentra en que ese interés sea compartido con las autoridades responsables de intervenir en la materia.

Por otra parte, Charles Lindblom expone dos métodos desarrollados en la Administración Pública para la formulación de políticas públicas: el de irse por las ramas y el de ir a la raíz, también conocidos como incremental o método de las comparaciones limitadas sucesivas y el racional-exhaustivo u omnicompreensivo. El primero se constituye a partir de modificaciones a las políticas formuladas anteriormente para resolver un problema público, mientras que el segundo a partir de nuevos fundamentos mediante la definición de todas las alternativas posibles para enfrentar el problema.

- Método racional–exhaustivo (a la raíz): La formulación de políticas se basa en un análisis exhaustivo de los fines que se persiguen y posteriormente los medios que se requieren para alcanzarlos, de manera detallada se enlista cada factor que se considera importante para resolver el problema, con la finalidad de elegir la opción más viable; sin embargo, también se considera un enfoque imposible e inoperante en el tratamiento de problemas complejos, debido a los limitados recursos que se destinan para la formulación de una política pública. Al respecto, Hirschman acuñó el término “fracasomanía” que hace alusión a la insistencia de la administración pública por implementar políticas que han fracasado anteriormente en la solución de un problema público, debido a la ignorancia de los actores respecto de su existencia, por lo que se desconocen las experiencias pasadas³⁹, de lo contrario el éxito de las políticas se resumirían en la mejora de proyectos ya realizados.

³⁸ Cfr., Elder, Charles y Roger W. Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 82 y 83.

³⁹ Cfr., Cohen Ernesto y Franco Rolando, *op. cit.*, nota 11, p. 106.

- Método de las comparaciones limitadas sucesivas (por las ramas): El análisis de los medios-fines es limitado, debido a que se presta escasa atención en las consecuencias de la política, en las alternativas posibles, y en los valores afectados en la implementación de la misma. Una política construida con este enfoque parte de una situación actual y no del análisis del pasado.⁴⁰

De acuerdo con Lindblom, es imposible utilizar para la elaboración de políticas públicas complejas el enfoque de la raíz, a pesar de considerarlo el mejor modelo, ya que requiere de fuentes de información, tiempo y dinero que los hombres no poseen en el periodo designado para el diseño. Por lo que los administradores están obligados a utilizar en esta fase el método de irse por las ramas. Cabe mencionar que sin importar el método que se utilice para diseñar una política pública, lo más importante, según Cohen y Franco, es definir de la manera más clara posible el objetivo que se pretende alcanzar, con la finalidad de no confundir durante la implementación los fines con los medios de la política, así como ampliar la cobertura de beneficiarios, desatendiendo a la población objetivo, por lo que es necesario estudiar e identificar con precisión el problema público.

1.7.2 Implementación

El estudio de la implementación de políticas comienza en los años setenta, al observar la existencia de diversos obstáculos que propiciaban una brecha entre los objetivos originales de la política y los resultados finales de la misma. La implementación es el proceso que pretende operacionar los objetivos previamente establecidos en el diseño mediante la influencia de variables independientes que apoyan o alteran su cumplimiento⁴¹.

El proceso de implementación es también conocido como el eslabón perdido en el ciclo de políticas públicas, debido a que anteriormente se daba por hecho que la Administración Pública replicaría lo señalado en el diseño de la política, por lo que los resultados serían los previstos; sin embargo, durante la década de los sesenta y ochenta se observó que dicho proceso se encuentra influenciado por diversas variables, entre ellas, actores y factores que

⁴⁰ Cfr., Lindblom, Charles, “La ciencia de salir del paso”, en Aguilar Villanueva, Luis (coord.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 205 y 207.

⁴¹ Cfr., Revuelta Vaquero, Benjamín, “La implementación de políticas públicas”, *Revista Díakion*, Colombia, vol. 21, núm. 16, 2007, p. 139.

pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos⁴² originales. La implementación es la consecuencia de una serie de decisiones y acciones efectuadas para la realización de objetivos previamente establecidos en el diseño de la política.

Al respecto, se encuentran los enfoques top-down y bottom-up, cuyos teóricos más reconocidos son Sabatier y Elmore. El enfoque top-down analiza la toma de decisiones, el logro de los objetivos a través del tiempo, el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo en torno a la implementación de la política y los principales factores que propician el impacto de la política (magnitud del cambio requerido, recursos financieros, condiciones socioeconómicas, apoyo de los medios y autoridades, actitud de los ciudadanos y las relaciones burocráticas), así como la reformulación de la misma, mientras que el enfoque bottom-up está centrado en analizar las debilidades del primero, surge como una alternativa o crítica de éste, haciendo énfasis en que el éxito o fracaso en el impacto de la política será resultado de los creadores de la política al tener el control de los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos, señalando que el personal de la Administración Pública en sus diversos niveles tienen la posibilidad de desviar las intenciones de la política⁴³.

1.7.3 Evaluación

De acuerdo con Merino, evaluación podría definirse, en un primer momento, como calcular el valor de algo⁴⁴, empero, dicha definición es muy limitada cuando se introduce al tema de evaluación a las políticas públicas, lo cual sucedió bajo la influencia de la cultura gerencial, enfocada en hablar de resultados e impactos en el sector público, es decir, en el cambio de paradigma de la Administración Pública tradicional por la Nueva Gestión Pública, por lo cual, la necesidad de incorporar el tema de la evaluación a las políticas públicas nace a partir de la búsqueda por perfeccionar el sistema democrático, por lo cual los planteamientos de la Nueva Gobernanza⁴⁵ (governancia) comienzan a tener mayor relevancia, incorporando así principios como apertura, participación, responsabilidad, eficacia y eficiencia, los cuales

⁴² *Idem.*

⁴³ *Cfr., Ibidem.*, pp. 145 y 146.

⁴⁴ Merino, Marisa, *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010, p. 13.

⁴⁵ También conocida como “governancia política” como lo señala Renata Mayntz en Vicher García, Diana Mónica, *El laberinto de “governance”. La governancia de los antiguos y la de los modernos*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2014, p. 95.

hacen alusión a la injerencia de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones del gobierno.

En México, como en otros países, principalmente aquellos incorporados a la OCDE, se han implementado reformas en el ámbito administrativo del sector público, las cuales han estado orientadas a dar respuesta eficaz a las exigencias sociales a través de bienes y/o servicios. Una de esas reformas ha sido incorporar la evaluación en las políticas públicas como un instrumento que brinde reorientación a la relación sociedad-Estado, así como valorar las acciones públicas permitiendo entonces un replanteamiento de las mismas o la seguridad de que dichas acciones son positivas y benéficas para la población. La evaluación se presenta entonces como una herramienta del gobierno para proyectar los resultados de su actuar, así como para fortalecer las políticas públicas que tiene a su cargo, ya sea bajo la reformulación, eliminación o creación de acciones.

Por su parte, Chelimsky menciona que la evaluación de políticas es parte importante del gobierno democrático, ya que *provee información sobre el desempeño gubernamental que el público necesita conocer y añade nuevos conocimientos para la acción*⁴⁶ Las primeras formas de evaluación según Chelimsky fueron en Estado Unidos de América durante el siglo XX con base en el estudio de datos estadísticos, posteriormente se comenzaron a realizar encuestas sobre la efectividad y satisfacción de los programas y a finales del siglo, la evaluación estaba orientada en racionalizar la asignación de recursos y la gestión de las políticas.

La evaluación es un proceso de observación, análisis, y valoración de los resultados obtenidos en la implementación de una política, es una actividad que parte de la gestión pública para apreciar su eficacia; asimismo, es un instrumento de información que permite juzgar y transformar el funcionamiento de una política. De igual forma, Merino la define como *un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al*

⁴⁶ Chelimsky, Eleanor, “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (comps), *Antalogía sobre evaluación*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2015, p. 203.

*conocimiento de una intervención pública, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias*⁴⁷.

Roth menciona dos finalidades principales para justificar la existencia de una evaluación de política pública: recapitulación y endoformación, es decir, informar a los actores encargados de la implementación de un programa para modificar sus acciones en caso de ser necesario, e informar al público en general para una opinión sobre el mismo. De acuerdo con Roth, existen principalmente tres tipos de evaluación en función del momento en que se realizan:

- Evaluación ex ante: Consiste en realizar un análisis de la propuesta de política pública para determinar los efectos que ésta provocaría al momento de ser implementada, ésta evaluación se encarga de estudiar la factibilidad para crear y llevar a cabo una política, así como proporcionar información para determinar la viabilidad de la implementación mediante análisis costo-beneficio.

- Evaluación concomitante: Es aquella que se realiza durante la implementación de la política pública, el objetivo de esta evaluación es controlar y detectar problemas, con la posibilidad de realizar ajustes en la misma y que de esa forma se obtengan resultados exitosos: monitoreo, seguimiento, control interno y auditoría.

- Evaluación ex post: Es la evaluación encargada de analizar los efectos de una política pública, una vez efectuada su implementación, con la finalidad de identificar errores y aciertos; y determinar el futuro de la política, en cuanto a proseguir con ella o eliminarla⁴⁸.

Por otra parte, Cohen y Franco señala los tres estados o fases en el ciclo de vida de un proyecto social: la preinversión o formulación, en la que se profundiza el análisis del problema público, en cuanto a la identificación del problema, el diagnóstico de la situación, la definición de áreas de intervención, la elaboración de alternativas de solución, el análisis comparativo para seleccionar la óptima y los costos; la inversión, instancia en la que se

⁴⁷ Merino, Marisa, *op. cit.*, nota 44, p. 13.

⁴⁸ Cfr., Roth, André, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación, cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora, 2006, p. 152.

asignan los recursos para la implementación del proyecto; y la operación, en el que inicia el proceso de compra de insumos, articulación de recursos y generación de productos⁴⁹.

1.8 Impacto de las políticas públicas

El impacto es el resultado o consecuencia de los efectos de un proyecto, observado mediante el cumplimiento de los objetivos de una política en relación a la población objetivo y la variación en el comportamiento de los nodos causales que integran el problema público⁵⁰. De acuerdo con Bond, existen los resultados brutos, que son los cambios observados en la población objetivo posterior a la implementación del proyecto, una vez transcurrido un largo tiempo cuando los efectos de una política son observables, y los resultados netos, que son las alteraciones en la población objetivo que pueden atribuirse únicamente por la implementación de la política, siendo el resultado neto el que determina el impacto⁵¹.

Cohen y Franco señalan que la medida del impacto o el grado de alcance de los objetivos es la efectividad de una política pública, la cual constituye una relación entre los resultados y el objetivo, lo cual permite expresar los resultados concretos de la misma. De igual forma, mencionan que el impacto puede medirse por agregados societales: comunitario, regional o nacional⁵², considerando que las políticas sociales tienen efectos que modifican la esperanza de vida de la población. Por lo que determinar el impacto en una política pública permite comparar el comportamiento del problema público antes y después de la implementación; asimismo, establece en qué medida el proyecto influye en la solución del mismo, a partir de dicha información se pretende la reprogramación o continuación de la política, debido a que diseñar e implementar una política pública representa la posibilidad de intervenir gubernamentalmente para solucionar un problema social, que se presenta por la diferencia entre un fenómeno ideal y la realidad.

Por lo anterior, el impacto puede entenderse como una evaluación ex post basada en información derivada de la implementación del proyecto, la cual busca apreciar en qué

⁴⁹ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *op. cit.*, nota 11, pp. 111 y 112.

⁵⁰ ONU (1984) en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *op. cit.*, nota 1, pp. 93 y 94.

⁵¹ *Cfr.*, *Idem*.

⁵² *Ibidem.*, p.107.

medida alcanza sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios⁵³, así como analizar si la política funcionó o no, descubriendo las causas u obstáculos, por lo que es útil para diseñar proyectos futuros.

Cohen y Franco señalan que una de las principales funciones de las políticas sociales es integrar al individuo en la sociedad de manera equitativa, lo que implica ir más allá de la igualdad ante la ley, tratando de compensar las barreras económicas y sociales que dificultan la realización del potencial individual, ya que la desigualdad en el acceso de bienes y servicios, derivada de la discriminación racial, étnica, de origen socioeconómico, de género, u otra, e imposibilitan la movilidad y cohesión social, atentando así contra los derechos fundamentales de las personas⁵⁴.

Cabe señalar que el resultado de la intervención gubernamental a partir de la identificación de un problema social pretende ser positivo, contrario a la inacción del gobierno que expresa indiferencia ante la problemática⁵⁵; sin embargo, una política pública dará resultados positivos en la medida en que tenga aceptación social para su implementación, voluntad política y esté enfocada en situaciones sociales viables y factibles de solucionar, lo cual será observado en el impacto de la política. El proceso de gestión social ODPEME (Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación de Impacto) propuesto por Cohen y Franco, señala que la última función tiene la finalidad de *determinar la magnitud cuantitativa de los cambios producidos en el programa*⁵⁶.

El presente trabajo pretende utilizar la metodología propuesta por Cohen y Franco sobre las principales variables para la evaluación: análisis de la población objetivo, impacto, producción del programa y capacidad de gestión y organización, desarrollado a continuación en palabras de los autores:

- Análisis de la población objetivo: Aprender en qué medida los bienes y servicios llegan a la población objetivo definida durante la formulación, para analizar la cobertura y focalización.

⁵³ *Ibidem.*, p. 110.

⁵⁴ *Cfr., Ibidem.*, p. 43.

⁵⁵ *Ibidem.*, p. 106.

⁵⁶ *Cfr., ibidem.*, pp. 124 a 126.

- Impacto: Consiste en la magnitud cuantitativa del cambio observado en la población objetivo que el proyecto ha logrado con la entrega de sus productos. Se determina al comparar la situación inicial (línea de base) con una situación posterior (línea de comparación). El análisis de impacto sirve para determinar si el proyecto produjo cambios, positivos o negativos, y la magnitud de los mismos.

- Producción: Está relacionado con el análisis de eficacia y eficiencia, en donde la eficacia es el grado en que se alcanzan las metas de producción de un proyecto en un periodo de tiempo, independientemente de sus costos; y la eficiencia es la relación que existe entre los productos (bienes y servicios) y los costos de los recursos (insumos y actividades) de un proyecto.

- Capacidad de gestión: La efectividad en la que opera el personal responsable de la política exige identificar oportunidades y amenazas, adecuar las acciones a las alteraciones contextuales, dar seguimiento y evaluar la política, relacionado con la toma de decisiones, la solución de conflictos y la participación del personal. Al respecto, la capacidad de organización pretende incluirse en el análisis del trabajo, ya que de acuerdo con Cohen y Franco permite diagnosticar el grado de adecuación para la implementación de una política, la estructura del programa, que incluye niveles de decisión, actores, mecanismos de coordinación, normas y procedimientos.⁵⁷

1.9 Políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres

De acuerdo con lo anterior, se ha identificado la violencia contra las mujeres como un problema público que requiere atención especial del Estado. Al respecto, el movimiento feminista y la teoría de género permitieron visibilizar la violencia ejercida históricamente contra las mujeres como un problema público, por lo que al reconocerse en la agenda gubernamental se requiere implementar acciones para solucionar o disminuirlo. Las políticas públicas como respuesta institucional a las demandas de la población femenina no sólo requieren recursos materiales, financieros y tecnológicos, sino capital social con perspectiva de género, con la capacidad de identificar los nodos causales que reproducen la problemática,

⁵⁷ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *op. cit.*, nota 11, p. 112.

así como de contribuir en el ciclo de políticas para impulsar el impacto deseado en la sociedad.

Las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres surgen mediante un enfoque de género asistencialista. Los antecedentes de las políticas de género se encuentran en dos metodologías para las acciones del gobierno: Mujeres en Desarrollo (MED) y Género en Desarrollo (GED). En la década de los setenta, el MED promovió el rol productivo de las mujeres y su crecimiento económico, mediante programas de capacitación y empleo. En los ochenta, el GEN propone un cambio estructural mediante la transformación de las relaciones entre mujeres y hombres, enfocándose en la vulnerabilidad del género femenino⁵⁸.

Asimismo, diversos instrumentos internacionales fueron los que impulsaron la creación de políticas con perspectiva de género, como la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación de la Mujer desde 1981, por lo que el tema comenzó a tomar relevancia en América Latina, por lo que comenzaron a crearse las instancias de mujeres. En la década de los noventa se buscó ampliamente la incorporación de políticas con perspectiva de género en los países latinoamericanos, con la intención de cumplir con lo establecido en la CEDAW, por lo que se obligó a los Estados Partes a establecer políticas y/o planes de acción orientados a la prevención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres⁵⁹.

Los problemas sociales que involucran aspectos de violencia de género necesitan una perspectiva sensible, por lo que surgen las políticas con enfoque de género, las cuales son producto de presiones nacionales e internacionales. Asimismo, se creó una clasificación de políticas públicas de igualdad de género en América Latina por Astelarra:

- Políticas de igualdad de oportunidades: pretenden garantizar la participación de las mujeres en el ámbito público del que han sido excluidas, ejemplo de ello es promover la capacitación de las mujeres para incorporarlas al mercado laboral, fomentando que todos los

⁵⁸ Cfr., Díaz Pérez, Guillermina, *Políticas públicas para combatir la violencia hacia la mujer en el Estado de México 2005-2009*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 39 y 40.

⁵⁹ Cabe mencionar que México ratificó este instrumento el 19 de junio de 1998, por lo que tiene un compromiso político para combatir la violencia contra las mujeres, debido a que constituye una violación a los derechos humanos. Robles Osollo, Ana Gloria (coord.), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013, p. 2.

individuos tengan las mismas oportunidades. Asimismo, este tipo de políticas se enfocan en revisar el marco jurídico para evitar la discriminación. Estas políticas reconocen las necesidades propias de la mujer.

- Políticas de acción positiva: procura crear mecanismos para aminorar las desigualdades entre mujeres y hombres, y corregir la desventaja inicial de las mujeres, privilegiando a la mujer respecto del hombre; no obstante, la crítica a estas políticas es que no se pueden corregir desigualdades produciendo nuevas desigualdades. La intención final es promover la inclusión femenina en el ámbito público.

- Políticas transversales (mainstreaming) y paridad: desean ampliar la actuación gubernamental, reconoce la desigualdad entre mujeres y hombres en la sociedad, y reconoce la identidad sexual en la definición del ciudadano.⁶⁰

Las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres son acciones gubernamentales estratégicas que pretenden un cambio social en el corto, mediano y largo plazo para enfrentar un problema público que afecta el bienestar de la población femenina tanto en el ámbito público como privado, debido a su complejidad multicausal es necesario un enfoque sensible e interdisciplinario orientado a formular e implementar políticas redistributivas (principalmente) que permitan transformar el orden social establecido históricamente, así como intervenir en cinco ejes primordiales: prevención, atención, sanción, reparación y erradicación de la violencia⁶¹.

⁶⁰ Astelarra, Judith, *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004, pp. 12 a 16.

⁶¹ Cfr., Organización de las Naciones Unidas Mujeres, *Del compromiso a la acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres América Latina y el Caribe*, s.l.i., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p. 34.

Capítulo 2. Feminismo y teoría de la violencia contra las mujeres

Este capítulo pretende explicar cómo la violencia contra las mujeres se reconoció como un problema público, para lo cual es necesario mencionar al movimiento feminista como la primer corriente teórico política que cuestionó la realidad social respecto de la condición de la mujer en la sociedad, ésta es la herencia social de millones de mujeres que fueron atacadas y ridiculizadas en su intento por construir una nueva visión del mundo. Asimismo, en la década de los noventa, se desarrolló la teoría de género encargada de analizar el comportamiento de la mujer y el hombre como producto de la construcción cultural y el proceso de socialización. La reflexión de ambas visiones permitió entender que las mujeres se encuentran en una desventaja histórica respecto de los hombres, las cuales han sido subordinadas a la voluntad de un sistema patriarcal, utilizando la violencia como una práctica social normalizada, así como un mecanismo de control. Por lo que, el tema se convirtió en una preocupación para la población femenina y en una necesaria intervención del Estado mediante políticas públicas.

Asimismo, el capítulo propone una clasificación de causas, consecuencias y desafíos institucionales en relación a la violencia ejercida contra las mujeres, la cual fue producto de incesantes esfuerzos, debido a la falta de información. Al respecto, considero que uno de los retos como científicos sociales es el análisis del tema, ya que en la mayoría de los casos, se ha tratado únicamente desde la psicología, recordemos que para el ciclo de políticas es importante realizar un diagnóstico detallado de la situación. Este trabajo retomó brevemente hipótesis psicológicas en la exposición del ciclo de la violencia y el síndrome de la mujer maltratada, para entender porque el Estado debe intervenir también en la esfera privada.

Además, se definieron los tipos y modalidades de violencia relacionando la teoría con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y una breve comparación conceptual entre violencia de género, violencia contra las mujeres, violencia doméstica y violencia intrafamiliar, con la finalidad de comprender su principal diferencia, la cual varía en su población objetivo. Posteriormente, centramos la atención en la violencia feminicida como la manifestación extrema de la violencia contra las mujeres, así como la participación institucional respecto a ésta.

2.1 Feminismo

El feminismo es la primer corriente ideológico política de la historia que cuestiona el orden establecido respecto de la relación entre las mujeres y los hombres, vista como una manifestación de desigualdad, discriminación e injusticia. El feminismo es también una teoría política, una conciencia crítica y un movimiento social que nace de la Ilustración y la Revolución Francesa a partir de la defensa de los derechos de igualdad, libertad y fraternidad a finales del siglo XVIII, que de acuerdo con Andrée Micher, el concepto *féminisme* fue concebido en Francia desde 1837.

En un primer momento, el feminismo fue articulado por mujeres que tras analizar la realidad en la que vivían tomaron conciencia de las discriminaciones que sufrían por la única razón de ser mujeres, por lo que decidieron organizarse para acabar con ellas y cambiar el comportamiento de la sociedad, y así construir una nueva visión del mundo⁶², por lo que el feminismo representa una revolución en la conducta social derivada de la toma de conciencia respecto de la opresión, dominación y explotación de la que históricamente han sido objeto las mujeres, tanto en la cultura, la economía, y la cotidianidad social.

La teoría feminista describe la realidad social e interacción entre mujeres y hombres, en donde ambos sexos son considerados biológicamente diferentes, pero jurídicamente iguales, este movimiento se manifestó con la finalidad de que el Estado reconociera la nueva visión; asimismo, visibilizó la importancia de comprender que el ámbito público y privado no eran esferas separadas, sino que el Estado debía tener competencia en ambas a través de su regulación, hecho relevante mediante la frase *“lo personal es político”*, por lo que el movimiento incorporó la violencia en los hogares; sin embargo, fue hasta la década de los ochenta cuando la violencia doméstica fue concebida como un problema del Estado.

El movimiento feminista fue una nueva forma de participación social y política de la década de los sesenta en cada país, en este periodo se analizaron conceptos como la intimidad, lo público y privado, la vida sexual, métodos anticonceptivos, roles sociales, violencia doméstica, derechos humanos, votación e igualdad de derechos, que dieron inicio a las

⁶² Valera Nuria, *Feminismo para principiantes*, España, B de Bolsillo, 2008, pp. 2 y 8.

diversas demandas para dignificar la vida de las mujeres. El movimiento feminista se divide en tres grandes olas: la primera se encuentra en los años sesenta con lo ya mencionado; mientras que la segunda en la década de los setenta caracterizada por la lucha de los derechos políticos y sociales de las mujeres; la tercera ola se ubica en la década de los ochenta, conocida como el resurgimiento de la primera, centrándose en el debate de las relaciones público y privadas, principalmente esta ola se interesó en crear instancias de atención a mujeres víctimas de violencia.

La importancia del feminismo radica en que fue el primer movimiento en visibilizar la violencia contra las mujeres, de éste derivan el reconocimiento de los derechos humanos para ambos sexos, lo que permitió que las instituciones gubernamentales implementaran en sus políticas públicas acciones estratégicas en diferentes ámbitos. En cuanto a salud, se logró recibir orientación y atención sobre métodos de planificación familiar, prevenir enfermedades de transmisión sexual u otras, como cáncer de mama y cervicouterino, y recientemente interrumpir el embarazo. Asimismo, se logró el acceso a la educación, a la igualdad de oportunidades para obtener becas de estudio, y la posibilidad de estudiar a pesar de encontrarse en estado de gestación. En administración de justicia, la tipificación de los delitos contra las mujeres en el Código Civil Federal, el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, y el de diversas entidades como el Estado de México, como la violencia familiar, el feminicidio, la trata de personas, la violación, el acoso y hostigamiento sexual, el reconocimiento de paternidad ante un juez, la posibilidad de que un juez fije pensión alimenticia, el reconocimiento del concubinato, y reconocer el divorcio incausado. En materia laboral, la incorporación de las mujeres en el ámbito público mediante la posibilidad de generar ingresos, así como elegir libremente su profesión, derecho a seguridad social, se reconoce el trabajo en el hogar, y en el ámbito político, el votar en las elecciones, y posibilidad de ser elegidas en cargos de elección popular, participar en la formulación de políticas, libertad de asociación⁶³; entre otros logros.

⁶³ Gobierno del Estado de México, Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de México, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/EdoMex/MEX_MA2_PROGRAMA_IGUALDAD_12.pdf, pp. 32 a 35.

2.2 Teoría de Género

A pesar de que el movimiento feminista identificó la situación de violencia en que vivían las mujeres históricamente, no desarrolló propiamente la teoría de género ni la perspectiva de género, sino que éstos fueron un análisis elaborado en la década de los años noventa, por integrantes del movimiento con intereses partidistas, permitiendo así disminuir las manifestaciones respecto a la situación de violencia que padecían las mujeres en la sociedad, debido a que esta nueva categoría se encargó de estudiar tanto la condición femenina como masculina, considerando que ambos sexos han sido definidos por las instituciones.

El género es el elemento básico de la construcción de la cultura, en tanto que, ésta permite la interacción social con significados no verbalizados, ya que el cuerpo define y exterioriza la actuación políticamente correcta de la persona. El término deriva del inglés *gender*, y Lamas lo define como el *conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica entre mujeres y hombres, para simbolizar y construir socialmente lo que es “propio” de los hombres (lo masculino) y “propio” de las mujeres (lo femenino)*⁶⁴. El género es una categoría de análisis que hace referencia al conjunto de creencias, representaciones y atribuciones sociales construidas con base en la diferencia sexual, expresa lo que significa ser hombre o mujer mediante interpretaciones culturales respecto al sexo, así como los roles, la identidad y los valores sociales atribuidos a los seres humanos, por lo que según Serret, el género se ha definido como la *construcción cultural de la diferencia sexual*⁶⁵.

El proceso de socialización es el responsable de articular dicha simbolización e imponer las normas sociales que asignan a las personas a partir del sexo al que pertenecen determinados roles, estereotipos, funciones y comportamientos en la comunidad, mediante el devenir histórico y cultural. Es importante reconocer que el género cuenta con un carácter transversal

⁶⁴ Lamas, Marta, “Diferencias de sexo, género y diferencia sexual”, *Revista Cuicuilco*, México, vol. 7, núm. 18, enero – abril de 2000, p. 2.

⁶⁵ Serret, Estela, “Hacia una redefinición de las identidades de género”, *Revista de Investigación y divulgación sobre los estudios de género GénEros*, México, época 2, año 18, núm. 9, marzo – agosto de 2011, p. 71.

al penetrar no sólo las relaciones entre individuos de manera superficial, sino que influye en la dinámica de las instituciones y los sistemas económicos y políticos de un Estado⁶⁶.

Este modelo permite reflexionar que los hombres están educados en torno a lo masculino, quienes se desempeñan en actividades consideradas socialmente como productivas; asimismo, se les reconoce su actuación dentro del espacio público, convirtiéndose así en referentes sociales de poder y de toma de decisiones, caso contrario con las mujeres, quienes se educan en lo femenino para desempeñarse en el ámbito privado (principalmente en actividades domésticas), cuyas actividades suelen ser minusvaloradas⁶⁷. Además, es universalmente aceptado pensar que las mujeres por naturaleza deben ser dulces, sumisas, sentimentales y pasivas, mientras que los hombres deben ser fuertes, activos, controladores, agresivos y dominantes⁶⁸, lo cual realmente no siempre es así.

Al respecto, la perspectiva de género es la metodología científica y política que permite reflexionar respecto de la opresión histórica sobre las mujeres, así como sobre la desigualdad e injusticia social a partir del análisis de las relaciones de poder presentes entre los géneros. Es una herramienta conceptual que estudia las diferencias entre ambos sexos, identificando que el principal factor de riesgo para ser víctima de violencia de género es ser mujer, por lo que la perspectiva de género es un enfoque que permite cuestionar la realidad social.

2.3 Violencia de género contra las mujeres

Explicar la violencia ejercida contra las mujeres como una violencia por razones de género, se fundamenta en el movimiento feminista de la década de 1990, en la que se reflexionó sobre la necesidad de abordar el tema distinguiendo entre sexo y género, más allá de otros sistemas de dominación; empero, requiere de un profundo análisis sobre las relaciones de poder que se han construido en torno a ambos sexos, en donde permea la desigualdad como tradición cultural e histórica, la cual es transmitida de generación en generación desde los círculos de convivencia más cercanos, como son la familia, la escuela, los medios de comunicación e

⁶⁶ Rocha Sánchez, Tania Esmeralda, Desarrollo de la identidad de género desde una perspectiva psico-socio-cultural: un recorrido conceptual, *Interamerican Journal of Psychology*, vol. 43, núm. 2, 2009, pp. 253 y 257.

⁶⁷ Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, *Modelo de atención a mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social y CEMyBS., 2012, p. 15.

⁶⁸ *Ibidem.*, p. 17.

incluso el lenguaje, que de manera consciente o inconsciente legitiman prácticas discriminatorias y estereotipadas tanto para la mujer como para el hombre.

Empero, la violencia de género ejercida contra las mujeres es un fenómeno coyuntural debatido por décadas, desde el inicio del movimiento feminista en los años sesenta sin pleno conocimiento de esta teoría, con el propósito de combatir dicho atropello, así como politizar y visibilizar el problema. La expresión violencia de género proviene de la traducción del inglés *gender based violence* o *gender violence*, difundida desde 1995, a partir de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en la ciudad de Baijing, China. De acuerdo con Susana Velázquez se define como todos los actos mediante los cuales se discrimina, ignora, somete y subordina a las mujeres en los diferentes aspectos de su existencia. Es todo ataque material y simbólico que afecta su libertad, dignidad, seguridad, intimidad e integridad moral y/o física⁶⁹.

Cabe destacar que esta violencia es independiente de clases sociales, por lo que atañe a toda la sociedad, en opinión de Elizabeth Ochoa, la violencia de género no respeta sistemas políticos, ubicación geográfica, cultura ni economía, edad, estado civil o nivel educativo.⁷⁰ Por lo que, es importante reconocer que la violencia contra las mujeres es un problema público presente a nivel mundial, y considerado como una violación a los derechos humanos en 1993 por la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas en Viena, razón por la cual, diversos organismos internacionales han presentado su inconformidad mediante convenciones o tratados, ejemplo de ello es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres⁷¹, en donde se define desde 1994 a la violencia de género como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico de la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), la cual condenó desde 1979 la discriminación contra la mujer como menoscabo de sus derechos humanos.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Cfr.*, Ochoa Reyes, Karel Elizabeth, “Violencia feminicida: el caso del Estado mexicano”, *Revista de investigación y divulgación sobre los estudios de género*, México, época 2, año 18, núm. 10, septiembre de 2011 – febrero de 2012, p. 55.

⁷¹ Conocida también como la Convención de Belem do Pará, adoptada el 14 de agosto de 1995 en Brasil.

De acuerdo con Solyszco, la violencia de género es estructural y sostenida por una supremacía patriarcal de género que permite que los hombres tengan poder sobre las mujeres, así como un constructo social, cultural e histórico que subordina la voluntad de las mujeres ante la de los hombres, promoviendo una posición de desventaja y supremacía de lo masculino. Marcela Lagarde señala que la violencia de género es utilizada como un mecanismo de control, sujeción, opresión, castigo y agresión dañina que genera poder para los hombres y sus instituciones⁷².

Para Ochoa Reyes, las principales causas que generan dicha violencia son de tipo estructural, como el patriarcado, las relaciones de dominación y subordinación, la cultura, en donde se encuentran las costumbres, tradiciones y valores religiosos⁷³; sin embargo, no existe un análisis universal que precise las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, por lo que mediante el estudio de diversas obras en la materia se elabora una propuesta con la siguiente clasificación:

⁷² Cfr., Solyszko Gomes, Izabel, “Femicidio y feminicidio: Avances para nombrar la expresión letal de la violencia de género contra las mujeres”, *Revista de investigación y divulgación sobre los estudios de género GénEros*, México, época 2, año 20, núm. 13, marzo – agosto de 2013, p. 31.

⁷³ Ochoa Reyes, Karel Elizabeth, *op. cit.*, nota 70, p. 56.

Tabla 1. CAUSAS, CONSECUENCIAS Y DESAFÍOS EN EL COMBATE A LA VIOLENCIA

Concepto	Elementos
Causas o factores que inciden en la violencia contra las mujeres:	<ul style="list-style-type: none"> • Machismo, misoginia y prácticas sexistas; • Delincuencia organizada; • Corrupción e impunidad; • El silencio, la omisión, la negligencia, la tendencia a disminuir y justificar el problema recurriendo al discurso de que la violencia contra las mujeres es inevitable, así como a tratar de invisibilizar y demostrar la gravedad de las estadísticas de violencia; • Las desigualdades en las relaciones de poder y discriminación; • Manifestaciones extremas de la dominación hacia las mujeres; • Inseguridad pública; • Falta de información sobre derechos de las mujeres e instancias de auxilio; • Feminización de la pobreza y desempleo; • Consumo de alcohol u otras drogas; • Estado evade responsabilidad en el ciclo de políticas públicas; • Exclusión social; • Dependencia económica y/o emocional; • Agresores víctimas de sociedad patriarcal; y • Antecedentes de violencia en la infancia.
Consecuencias de la violencia contra las mujeres:	<ul style="list-style-type: none"> • Secuestros y desapariciones constantes; • Tortura, violación, esclavitud sexual y prostitución forzada; • Afectación personal que vive la mujer en la disminución de su autoestima o la capacidad de valorarse como persona; • Violación a los derechos humanos de las mujeres; • Discriminación; • Abortos; • Enfermedades de Transmisión Sexual; • Problemas ginecológicos, psicológicos, ansiedad, depresión, estrés, pérdida de sueño, pérdida de apetito, aislamiento, angustia; • Embarazos no deseados, • Femicidios; • Trata de personas; • Doble victimización femenina en agencias del ministerio público como parte de la violencia institucional; • Deterioro en las condiciones de vida de la población femenina; • Despersonalización de las mujeres; • Temor por la vida; y • Problema de salud pública.
Desafíos del Estado para combatir la violencia contra las mujeres:	<ul style="list-style-type: none"> • Deconstruir estereotipos de género; • Ruptura de esquemas sociales de desigualdad; • Adecuado diseño e implementación de políticas públicas; • Invertir en seguridad pública; • Eficientar la administración de justicia; • Difundir información sobre derechos de las mujeres e instancias de auxilio; • Reeducar a la sociedad; • Realizar un diagnóstico claro de la situación; y • Empoderamiento femenino.

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), *Estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres*, México, s.e., 2012, Tomo I, Volumen I y Victoria Martínez, Laura Elena, *Factores que influyen en las mujeres para permanecer en situación de violencia*, México, Universidad Don Vasco, A.C., 2014.

2.4 Ciclo de violencia

Leonore Walker, psicóloga norteamericana, describió la teoría del ciclo de la violencia en 1979, la cual señala que se trata de una dinámica en la que la pareja se encuentra atrapada mediante un patrón de comportamiento cíclico compuesto por tres fases⁷⁴:

- Fase 1. Estadio de la acumulación o aumento de tensión:

En esta etapa ocurren incidentes menores de agresión tanto psicológica como física, que paulatinamente proyectan un ambiente de inseguridad y miedo para la víctima; sin embargo, la mujer se encuentra en constante negación ante la situación, mientras que la pareja incrementa dicha violencia. El estado emocional de la víctima es precario, y la incapacita para encontrar la salida al maltrato, es una posición incómoda e indeseable en la que la pareja es incapaz de tolerarse.

- Fase 2. Explosión o incidente agudo:

Es el estallido de la tensión acumulada durante la fase 1, caracterizada por el descontrol y la inevitabilidad de ejercer los diversos tipos de violencia sobre la víctima, la pareja pierde el control de la situación, la intención del agresor es dar una lección a la mujer, en este momento cualquier acto o expresión de la víctima pueden incrementar la ira del atacante, de acuerdo con el CEMyBS, esta fase es la más breve del ciclo, usualmente tiene una duración de entre dos y veinticuatro horas (aunque algunas mujeres informan haber permanecido más tiempo). Nuevamente, se presenta la negación en la víctima, que sin entender el comportamiento de su pareja, incluso sin poseer una realidad objetiva sobre lo ocurrido permanece en el mismo sitio.

- Fase 3. Luna de miel o tregua amorosa:

Esta fase se caracteriza por un periodo de aparente calma, en donde el comportamiento del agresor asume el ideal de la pareja según el modelo convencional de género, siendo extremadamente cariñoso, amable, con muestras de arrepentimiento y promesas de no agresión, lo que refuerza que la víctima, bajo un estado de confusión, distorsión de la realidad

⁷⁴ Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, *op. cit.*, nota 67, p. 21.

y apelo a la sinceridad del hombre, permanece en el ciclo de violencia, ya que vuelve a experimentar una conducta amorosa por parte de su pareja.

El ciclo se repite hasta instalarse en la cotidianidad de la relación, el final del mismo dependerá de la ayuda que reciba la víctima. La violencia continua genera en la mujer un proceso patológico de adaptación denominado *síndrome de la mujer maltratada*, en donde la víctima pierde el control de la situación, cree merecer las agresiones o las justifica, por lo que tiene baja respuesta conductual ante la misma, este síndrome es la incapacidad de las mujeres por enfrentar el ciclo de violencia en el que se encuentran. Cabe destacar que, instituciones como la familia, la religión y la comunidad suelen influir en su duración⁷⁵.

2.5 Síndrome de la mujer maltratada

En 1984, la psicóloga Leonore Walker utilizó el término de *síndrome de la mujer maltratada*, para responder a la pregunta ¿por qué una mujer continúa en una relación a pesar de ser maltratada?, por lo que explica el comportamiento de las mujeres víctimas de violencia, mediante dos teorías: la teoría de la impotencia aprendida: en donde señala que la mujer que ha experimentado violencia queda incapacitada para controlar su voluntad a través del tiempo, lo que impide que pueda percibir o actuar cuando se le presenta una oportunidad de escapar de la violencia; y la teoría del ciclo del maltrato: aquí la victimización prevalece debido al ciclo de violencia, en donde el maltrato no es constante sino mediante las fases descritas anteriormente⁷⁶.

En ese sentido, Walker menciona que tanto el miedo, como la dependencia económica y emocional influyen en que continúe el ciclo de la violencia, pensando que en algún momento la situación será diferente, no por librarse de los episodios violentos por sí misma, sino por confiar en que el agresor modificará su comportamiento de la noche a la mañana.

⁷⁵ Cfr., *ibidem.*, p. 23.

⁷⁶ Navarro Vega, Edwin Augusto y Albán Torres, Rosa, *Relación entre mujer víctima de violencia doméstica y síndrome de mujer maltratada en Trujillo, Perú*, Perú, Universidad Nacional de Trujillo, 2014, pp. 160 y 161.

2.6 Tipos de violencia

En Brasil de 1994, se llevó a cabo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer también conocida como “Convención de Belem do Para”, la cual reconoció tres tipos de violencia contra la mujer: física, sexual y psicológica; sin embargo no precisó una definición para cada una de ellas. Asimismo, en 1995 se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la cual contempla el tema de la violencia contra la mujer y distingue igualmente la violencia física, sexual y psicológica como una violación a los derechos humanos. A continuación definimos cada tipo:

La violencia psicológica se da cuando se causa un daño emocional y disminución de la autoestima; asimismo, perjudica o perturba el pleno desarrollo personal mediante la degradación o control de las acciones de la mujer, sus comportamientos, creencias y decisiones. La violencia psicológica o verbal comienza cuando el agresor denigra a la víctima con sobrenombres, insultos, crítica su cuerpo, ridiculiza frente a terceros, culpa u amenaza con alguna situación específica, creando un clima de inestabilidad emocional⁷⁷. Cabe mencionar que los tipos de violencia no suelen darse de forma aislada, sino que sus manifestaciones son parte del ciclo de violencia, iniciando comúnmente por la violencia psicológica, la cual es constante durante el proceso.

La violencia física suele ser la más notable por ejercerse sobre el cuerpo de la mujer, ocurre cuando una persona que se encuentra en una relación de poder con respecto a otra, le infringe o intenta infligir un daño no accidental, por medio del uso de la fuerza física o algún tipo de arma que puede provocar o no lesiones externas, internas o ambas. La violencia sexual es cualquier acción que vulnera el derecho de la mujer de decidir acerca de su vida sexual o reproductiva mediante amenazas, coerción, el uso de la fuerza, intimidación⁷⁸, entre otras.

⁷⁷Alan Guzmán, Sandra y García Reyes, María Guadalupe, *Tipos de violencia familiar*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 30.

⁷⁸Ministerio de Justicia Argentina, Violencia de Género. Tipos y Modalidades de Violencia. <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/violencia-de-genero/tipos-y-modalidades-de-violencia.aspx>, consultado en marzo, 2019.

En este sentido, cabe destacar la Rueda de Duluth, esquema diseñado por el *Domestic Abuse Intervention Project en Duluth, Minnesota*, el cual señala que el comportamiento masculino de dominación y control no es natural, que se sostiene mediante una estructura patriarcal⁷⁹, y principalmente expresa los tipos de violencia y algunas manifestaciones de las mismas.



Fuente: Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, *Modelo de atención a mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos*, México, s.e., 2012, p. 18.

Nota: En el apartado de “abuso económico” menciona “darle una mensualidad”, como un aspecto negativo, lo correcto sería “no darle una mensualidad o una cantidad de dinero suficiente para el hogar”. Aparentemente existe una imprecisión en el esquema.

⁷⁹ Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, *op. cit.*, nota 67, pp. 17 y 18.

En el caso de México, estos progresos conceptuales se reflejan en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, emitida en 2007 por el Estado mexicano, en donde se reconocen los tipos de violencia *como actos u omisiones que constituyen delito y dañan la dignidad, la integridad y la libertad de las mujeres*. Entre ellos se encuentran: la violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual.

Tabla 2. TIPOS DE VIOLENCIA

Tipo de violencia	Definición
Violencia Psicológica	Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conducen a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.
Violencia Física	Es cualquier acto que inflige daño usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas o ambas.
Violencia Patrimonial	Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.
Violencia Económica	Es toda acción u omisión de la persona agresora que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.
Violencia Sexual	Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

La violencia psicológica está dirigida a minimizar y provocar un desequilibrio emocional, produce baja autoestima, sentimientos como el miedo, ira, vulnerabilidad, tristeza, desesperación, ansiedad, estrés, dependencia, ideas autodestructivas, trastornos psiquiátricos entre otros.

La violencia física también produce consecuencias psicológicas como la tensión y el miedo permanente, el agotamiento y desánimo, alteraciones en el sueño y hábitos alimenticios, trastornos sexuales, dificultades respiratorias, sudoración, problemas urinarios, diarreas, frecuentes dolores de cabeza, así como expresiones en el cuerpo que van desde hematomas, heridas, fracturas, lesiones en órganos internos, quemaduras, hemorragias, desnutrición, abortos, hasta conmoción cerebral y muerte.

Por su parte, la violencia sexual destruye la autovaloración de la víctima, suele producir lesiones o infecciones genitales, anales, del tracto urinario y la cavidad oral, así como embarazos. De igual forma, se relaciona con las emociones, produciendo alteraciones en la convivencia social e incapacidad para ejercer la autonomía sexual y reproductiva.

La violencia económica es toda acción y omisión de la persona agresora que afecta la supervivencia económica de la víctima, se manifiesta en la limitación y control del ingreso, así como en la percepción de un salario menor por igual trabajo dentro de un mismo centro laboral, esta violencia puede ocasionar pérdida parcial o total del patrimonio, desnutrición, sentimiento de indefensión, y codependencia.

Algunas de las manifestaciones de la violencia contra las mujeres incluyen las siguientes situaciones:

Tabla 3. MANIFESTACIONES POR TIPO DE VIOLENCIA

Tipo de violencia	Manifestaciones de la violencia
Psicológica	<ul style="list-style-type: none"> • Abuso de confianza • Burlas • Correr de la casa • Chantaje • Engaños • Insultos • Romper cosas personales • Responsabilizar a la víctima sobre la violencia que sufre • Amenazar con quitar a los hijos o el abandono • Controlar comportamientos • Imponer la opinión del agresor • Gritos • Humillaciones • Nulas muestras de empatía y afectos • Criticar negativamente cuerpo, apariencia y actitudes de la víctima • Celos
Sexual	<ul style="list-style-type: none"> • Obligar a la víctima a participar en actos sexuales que le desagradan • Criticar su respuesta sexual • Maltrato durante las relaciones sexuales • Infidelidad • Criticar su apariencia física • No permitir que la víctima decida sobre su fecundidad • Violación
Física	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorcar o quemarla • Arrastrar • Dar puñetazos • Jalonear o sacudir • Sujetar • Abofetear • Morder • Golpear con objetos o arrojarle objetos • Cortar • Inmovilizar • Drogar • Patear • Jalar el cabello
Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar los gastos (decidir en qué, cuándo, dónde y cuánto se gasta) • No aportar al gasto • Impedir que la víctima trabaje fuera de casa • Reclamar o recriminar los gastos realizados • Poner todas las cuentas bancarios y propiedad a nombre del agresor • Exigir la totalidad de ingresos de la víctima para gastos del hogar • Impedir a la víctima tomar decisiones sobre el dinero • Robar el dinero de la víctima

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, *Modelo de atención a mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos*, México, s.e., 2012, p. 19.

2.7 Modalidades de violencia

Es pertinente reconocer que la violencia contra las mujeres se encuentra tanto en la esfera privada como en la esfera pública, ambas requieren la importancia e intervención del Estado, a pesar de que la familia es una institución naturalmente privada, cuando se constituyen actos ilícitos como la violencia familiar es relevante la regulación del Estado, así como en el ámbito laboral, docente, comunitario e institucional.

En la década de los setenta el tema de la violencia en la familia estaba en auge en algunos países occidentales como un grave problema en el desarrollo de sus integrantes. Esta violencia se define como todo acto u omisión que atenta contra la vida, la integridad corporal o psíquica en el marco familiar, así como todo abuso de poder sobre las personas más vulnerables asociando las víctimas con su género o edad⁸⁰. La violencia familiar es cualquier expresión de violencia ejercida entre las personas que integran una familia, mediante un lazo de consanguinidad o un establecimiento legal. Esta violencia puede manifestarse en la esfera pública o privada. Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho⁸¹.

Es importante diferenciar entre violencia familiar, doméstica, de género y violencia contra las mujeres. Al respecto, la violencia doméstica es cualquier tipo de violencia perpetrada por un hombre o mujer exclusivamente en el ámbito privado, comúnmente en el hogar en el que reside agresor y víctima, ésta integra familiares, consanguíneos o políticos, o bien cualquier persona que aún sin ser familiar resida en el mismo lugar en el que se lleva a cabo el acto; la violencia de género, cualquier tipo de violencia ejercida contra una persona en función de su género, masculino o femenino, tanto en el ámbito público como en el privado; y la violencia contra las mujeres, es cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte,

⁸⁰ Alonso Varea, José Manuel y Castellanos Delgado, José Luis, "Por un enfoque integral de la violencia familiar", *Intervención Psicosocial*, España, 2006, vol. 15 no. 3, pp. 257 y 258.

⁸¹ Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, *Estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres*, México, s.e., 2012, Tomo I, Volumen I, p. 12.

daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, según la Convención de Belem do Pará. Esta violencia, incluye una multiplicidad de expresiones, entre ellas la acción, omisión e inacción del Estado para salvaguardar el bienestar de las mujeres⁸².

Por otra parte, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, la violencia laboral es toda acción, incidente o comportamiento mediante la cual una persona es agredida, amenazada, humillada o lesionada por otra en el ejercicio de su actividad profesional o como consecuencia directa de la misma; mientras que Doris Acevedo la define como toda manifestación de agresión verbal, física, psicológica y sexual, que afecte la dignidad e integridad de las personas, su salud y sus posibilidades de acceso o permanencia en el empleo y ascenso laboral⁸³. Asimismo, la Organización Mundial de la Salud define la violencia escolar como cualquier relación, proceso o condición por la cual un individuo o grupo viola la integridad física, social y/o psicológica de otra persona o grupo en el espacio educativo⁸⁴.

Empero, las mujeres no sólo son víctimas de violencia en sus círculos más cercanos, como el hogar, su espacio laboral o educativo, sino que también en la comunidad de la que forman parte; no obstante, en el ámbito comunitario la violencia es ejercida principalmente por personas desconocidas, que como ejemplo encontramos los piropos mal intencionados, insinuaciones sexuales, tocamientos sin consentimiento de las partes, frases incómodas que derivan en acoso u hostigamiento, comportamientos agresivos o intimidatorios, negar el tránsito o acceso a determinados establecimientos⁸⁵, entre otras.

También se encuentra la violencia institucional, definida como todo acto u omisión de las instituciones del Estado que deriva en la impunidad de un problema público; asimismo, se define como aquella violencia realizada por el personal de cualquier órgano o institución

⁸² Organización de las Naciones Unidas Mujeres, *op. cit.*, nota 61, p.17.

⁸³ Torres Caballero, Itzel de Jesús, *Violencia laboral y sus efectos en la salud de hombres y mujeres*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, p. 20.

⁸⁴ González Lorenzana, Patricia y Hernández Jiménez, Brenda, *Construcción, validación y aplicación de una escala para la evaluación de la violencia ejercida por el docente. El caso de una universidad pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 51.

⁸⁵ *Cfr.*, Procuraduría General de la República, *La violencia contra las mujeres en el ámbito comunitario*, México, s.e., 2017, p. 2.

pública que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en las leyes⁸⁶.

De igual forma, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia reconoce las modalidades de violencia como *las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia de género*, entre las que se encuentran: la violencia familiar, laboral y docente, la violencia en la comunidad, la violencia institucional y feminicida.

Tabla 4. MODALIDADES DE LA VIOLENCIA

Modalidad	Descripción
Violencia Familiar	Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a someter, controlar, humillar o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.
Violencia Laboral y Docente	Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión, abuso de poder, provocando daño a la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide el libre desarrollo de la personalidad atentando contra sus derechos humanos. Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el hostigamiento o el acoso sexual.
	Constituye Violencia Laboral la negativa ilegal a contratar a la Víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género.
	Constituye Violencia Docente: aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros.
Violencia en la comunidad	Son los actos individuales o colectivos que transgredan los derechos fundamentales de las mujeres y las niñas propiciando su degradación, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.
Violencia Institucional	Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.
Violencia Feminicida	Es la 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.

Fuente: Elaboración propia con base en los artículos 7, 10, 11, 12, 16, 18 y 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁸⁶ Perelman, Marcela y Tufró, Manuel, “Violencia institucional: tensiones actuales de una categoría política central”, *Dossier*, Argentina, s.a., p. 20.

Al respecto, la ley menciona también la violencia en el noviazgo, como todos los actos realizados por una de las partes en contra de la otra, dentro de una relación efectiva, en los cuales se inflijan ataques intencionales de tipo sexual, físico o, psicológico de manera forzada en la relación de romance, enamoramiento o noviazgo, con el objeto de ejercer presión, manipulación o maltrato hacia alguna de las partes.

De igual forma, la ley contempla el hostigamiento y acoso sexual como parte de la violencia laboral y docente, en donde define al primero como el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente a la persona agresora en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales o no verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva. El segundo, es una forma de violencia en la que existe una subordinación de género en el mismo ámbito, que deriva en un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

2.8 Femicidio

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, es pertinente esclarecer la teoría respecto a la violencia feminicida, con la finalidad de entender ampliamente el fenómeno que nos ocupa y dejar de verla como una modalidad de violencia como nos han indicado las políticas regulatorias hasta el momento en lugar de un tipo de violencia contra las mujeres.

El concepto *femicidio* fue utilizado por primera vez, desde una perspectiva de género, en 1976, por la destacada activista feminista, Diana Rusell, sin tener clara una definición sobre el mismo⁸⁷, y posteriormente reconocido en México con la finalidad de visibilizar la situación de violencia progresiva que sufren las mujeres cuyo desenlace es la muerte. Etimológicamente, *homicidium* proviene del latín *homo* “hombre” y *cidium* derivado de “matar”, razón por la cual, era preciso innovar un término que marcara la diferencia entre un homicidio y el asesinato sexista de mujeres. El movimiento feminista identificó a finales de

⁸⁷ Empero, Rusell no fue la primera persona en emplear el término, ya que se utilizó por primera vez para denominar el asesinato de una mujer en Inglaterra en 1801 en la publicación “A Satirical View of London” de John Corry, y utilizado en 1827 por William MacNish, en su manuscrito titulado “The Confessions of an Unexecuted Femicide”, en donde relata el asesinato de una mujer. Ochoa Reyes, Karel Elizabeth, *op. cit.*, nota 70, p. 56.

la década de los setenta que gran parte de los homicidios de mujeres eran fruto de la violencia continua ejercida hacia ellas, desde diferentes tipos y modalidades; no obstante, el feminicidio se convierte en la expresión última y fatal de la misma.

En 1992, la feminista estadounidense Diana Rusell denominó los crímenes cometidos contra las mujeres como *femicide*, haciendo alusión a los homicidios cuyas víctimas son únicamente del sexo mujer, y la causa de los éstos se debe a la violencia de género. De acuerdo con Izabel Solyszko, Rusell utilizó en un primer momento el término, para referirse a las víctimas de aborto inseguro en el Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres en Bruselas; sin embargo, continuó su estudio vinculando dicho concepto con los asesinatos de mujeres.

Asimismo, debemos el concepto de *feminicidio* en México a la feminista mexicana Marcela Lagarde, que en acuerdo con Rusell, tradujo el término como *feminicidio* y no como *femicidio*, para referirse a un fenómeno social de gran importancia con carga teórica y política, más allá de una traducción literal que simularía un homicidio del género femenino, donde se correría el riesgo de invisibilizar el machismo, la misoginia y las prácticas sexistas como causas del asesinato de las mujeres, así como los diversos crímenes cometidos contra el sexo mujer, como son los secuestros y las constantes desapariciones de mujeres en el país.

La precursora del concepto *femicide* lo define como “*el extremo de un continuum de terror anti femenino que incluye una gran cantidad de formas de abuso verbal y físico (...) siempre que estas formas de terrorismo resulten en la muerte*”⁸⁸. Al perfeccionar el concepto en el año 2001, Rusell reflexionó que el feminicidio no hace referencia únicamente al asesinato misógino de las mujeres, sino a un asesinato sexista que no necesariamente requiere del odio hacia el sexo, sino de un sentido de derecho y pertenencia sobre las mujeres, por el placer o deseos sádicos hacia ellas⁸⁹.

Existen tres categorías de feminicidios según Monarrez: a) feminicidio íntimo: corresponde al asesinato de mujeres cometido por hombres cercanos a ellas, en el cual se encuentra el feminicidio infantil y familiar; b) feminicidio sexual sistémico: son los asesinatos derivados de deseos sexuales, deseo de poder, dominio, control y lujuria; y c) feminismo por

⁸⁸ Rusell en Solyszko Gomes, Izabel, *op. cit.*, nota 72, p. 28.

⁸⁹ Ochoa Reyes, Karel Elizabeth, *op. cit.*, nota 70, p. 56.

ocupaciones estigmatizadas: se refiere a mujeres asesinadas que trabajan en la prostitución, en bares o son bailarinas⁹⁰.

En los últimos años, el delito de homicidio ejercido sobre las mujeres por el simple hecho de serlo ha sido replanteado en aproximadamente dieciocho países, según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, mediante la aprobación de reformas a los códigos penales y la formulación de leyes respecto al tema, con la finalidad de tipificar nuevamente dicha conducta respecto de la nueva coyuntura presentada a nivel mundial, esta figura jurídica es denominada como “*feminicidio*”; sin embargo, no se encuentra clasificado dentro de los códigos.

El feminicidio es conocido como la forma más extrema de violencia contra la mujer y representa una de las manifestaciones más graves de la discriminación hacia el sexo mujer, que repercute en la muerte. Cabe señalar que el concepto de violencia feminicida destaca también la desaparición frecuente de mujeres, así como su posterior muerte. De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se reconoce a la violencia feminicida como *la 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.*

Cabe mencionar que esta ley omite a la violencia feminicida en el apartado de “Tipos de violencia contra las mujeres”, definiéndolo como los actos u omisiones que constituyen delito y dañan la dignidad, la integridad y la libertad de las mujeres, inmersa en esta tipificación se encuentra la violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Por el contrario, está inscrito en las “Modalidades de violencia”, es decir, las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia de género contra las mujeres y las niñas, que de acuerdo con la ley son la violencia familiar, la violencia laboral y docente, la violencia en la comunidad, la violencia institucional y la violencia feminicida, lo cual ejemplifica una deficiencia legal e incongruencia entre la teoría y el marco normativo. La violencia feminicida debe reconocerse no como un ámbito de ocurrencia, sino como la manifestación

⁹⁰ Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, *op. cit.*, nota 81, p. 62.

más grave de violencia hacia las mujeres, que comúnmente surge como producto final de un proceso de violencia que integra los demás tipos de la misma.

Empero, no todos los asesinatos violentos de mujeres son tipificados como feminicidios, debido a la justificación de las autoridades en estos crímenes, atenuando así la imputabilidad del hecho: “el homicidio por estado de emoción violenta no es otra cosa que una reacción motora, circulatoria y secretoria hacia un sentimiento de gran intensidad, el cual produce una perturbación psicológica transitoria que se manifiesta a través de formas violentas de expresión, falta de razonamiento, de discernimiento y de voluntad, el sujeto que comete el crimen vive una intensa conmoción del ánimo que provoca un desorden del comportamiento, la pérdida del dominio de su capacidad reflexiva y la disminución de sus frenos inhibitorios, lo que desencadena un delito del que prácticamente él no era responsable”⁹¹.

2.9 De la violencia feminicida a la violencia institucional

Marcela Lagarde señala que la violencia feminicida acontece cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales agresivas y hostiles que atentan contra la integridad, el desarrollo, la salud, las libertades y la vida de las mujeres⁹². Las instituciones mexicanas se caracterizan por la resistencia impuesta ante el combate a la violencia contra las mujeres, razón por la cual, la violencia feminicida se encuentra estrechamente vinculada con la violencia institucional.

En ese sentido, Lagarde asocia al feminicidio como un crimen de Estado, que parte de un conjunto de violaciones reiteradas y sistemáticas a los derechos humanos de las mujeres. El Estado ha sido incapaz de garantizar la seguridad para el sexo mujer tanto en el espacio público como en el privado, por lo que existe una falla por parte del encargado de velar por el bienestar de su población, derivado del incumplimiento de las funciones de las autoridades correspondientes en materia de seguridad y administración de justicia, así como, la impunidad ya sea por la falta de denuncia, o la indiferencia de las autoridades, así como las irregularidades en el proceso de investigación del delito. Lo anterior, ha permitido un

⁹¹ Cfr., Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, *Las muertas que no se ven: el limbo de los feminicidios*, México, s.e., s.a., <https://contralacorrupcion.mx/web/femimicidiosocultos/>, consultado en marzo, 2018.

⁹² Lagarde en Solyszco Gomes, Izabel, *op. cit.*, nota 72, p. 30.

contexto de violencia constante y el aumento de feminicidios, que se convierten en el punto final más trágico de la violencia de género experimentada por una mujer.

La falla del Estado se relaciona con la teoría de Tomás Hobbes, quién señaló que los hombres (y las mujeres) se establecieron en una sociedad por temor a la muerte violenta, razón por la cual cedieron parte de su libertad y se sometieron a una coacción libremente aceptada, con la finalidad de que el Estado cumpliera con satisfacer las necesidades de la comunidad y procurar la seguridad y el bien común⁹³. La violencia contra las mujeres constituye una problemática de carácter social, político y económico, por lo que la participación del Estado por visibilizarla, prevenirla, atenderla, sancionarla y combatirla representa un desafío institucional.

Además, como parte de las consecuencias suscitadas de esta problemática se encuentran la restricción al crecimiento y desarrollo económico de una sociedad, así como la plena realización personal de las mujeres. El Banco Interamericano de Desarrollo señaló que dicho costo oscila entre el 1.6 y el 2% del Producto Interno Bruto de los países de la región latinoamericana. En México, según el Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), las cantidades anuales que el país gasta en prevenir y atender a las mujeres víctimas de violencia equivalen al 1.6% del PIB⁹⁴.

Durante siglos las mujeres han sido víctima de los diferentes tipos y modalidades de la violencia; sin embargo, el tema pertenecía a un problema en el interior de los hogares, ajeno a la intervención gubernamental; no obstante, la primer ola del movimiento feminista señaló, con toda razón, que *lo personal es político*, por lo que una serie de demandas y el aumento de las estadísticas sobre la muerte de mujeres propició, el aún deficiente, proceso de concientización y sensibilización del Estado ante la problemática, razón por la cual, la violencia ejercida contra las mujeres dejó de ser un mito, para convertirse en un problema común, pero silenciado entre las mismas, visibilizado lentamente por el gobierno mediante la existencia de políticas públicas.

⁹³ Cfr., Hobbes en Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 4, p. 26.

⁹⁴ Ochoa Reyes, Karel Elizabeth, *op. cit.*, nota 70, p. 59.

De acuerdo con Bosch Fiol y Ferrer Pérez, la violencia como fenómeno privado fue entendida como un derecho de los varones, una actividad normal y legítima, que formaba parte de la vida íntima de las personas, independiente de la jurisdicción estatal, por lo que las mujeres no consideraban denunciarla. Incluso, difícilmente las mujeres detectan sus propios actos patriarcales, debido a la cotidianidad y normalidad de los mismos.

La gravedad del fenómeno necesitó ser abordado no como un problema aislado, sino como parte de las relaciones sociales de poder, basadas en la desigualdad entre ambos sexos, así como parte de la perspectiva de género que reconoce la posición de desventaja social de las mujeres frente a los hombres. Dicha violencia es potenciada por un carácter estructural, en donde predomina la estructura familiar patriarcal, la estructura social basada en la división sexual del trabajo y los roles sociales, así como en las culturas tradicionales basadas en la supremacía de un sexo y la supeditación de otro, se trata de una estructura que tolera el uso y abuso del poder⁹⁵.

⁹⁵ *Cfr.*, Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, *op. cit.*, nota 67, pp. 16 y 17.

Capítulo 3. El problema público: la violencia contra las mujeres en el Estado de México

El capítulo expone brevemente el inicio del movimiento feminista y el estado de violencia contra las mujeres en México haciendo referencia a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para comprender que la violencia contra las mujeres es un fenómeno presente a nivel nacional; sin embargo, el Estado de México mantiene las cifras más alarmantes en la materia, tema que nos ocupa principalmente en este capítulo. Asimismo, el capítulo señala que anteriormente el marco de negativa referencia era el Estado de Chihuahua, que sin la intención de presentar un estudio comparado se mencionan elementos importantes en ambas entidades respecto al tema.

En el Estado de México no sólo la violencia emocional, física, económica y sexual son un problema, sino que la frecuencia de asesinatos y desapariciones de mujeres es preocupante; empero, no existe un diagnóstico claro respecto de la violencia ejercida contra ellas en sus distintos tipos y modalidades. Cabe mencionar que tanto la entidad como los medios de comunicación han privilegiado que en los últimos años la información verse sobre el delito de feminicidio. En ese sentido, este capítulo pretende brindar información respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad, tomando como base diversas notas periodísticas, solicitudes de información al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social y a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, cifras del Observatorio Nacional Contra el Feminicidio, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, del Sistema de información sobre la situación de la mujer del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social y de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.

Asimismo, se destacó la participación del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, para conocer los servicios brindados en torno al tipo y modalidad de violencia, sexo, edad, estado civil y escolaridad del solicitante, así como la demanda de los municipios del Estado de México. Cabe mencionar que este capítulo también analizó particularmente el delito de feminicidio en el Estado de México, mediante el estudio del código penal vigente, con la finalidad de esclarecer esta figura, ya que constantemente es evadida por las instituciones de justicia para utilizar preferentemente el delito de homicidio doloso.

3.1 La violencia contra las mujeres en México

El movimiento feminista toma relevancia en México en la década de los sesenta, buscando el reconocimiento y el respeto de los derechos de las mujeres, así como la intervención del gobierno para combatir la desigualdad entre mujeres y hombres, por lo que durante 1970 y 1988⁹⁶, el gobierno federal implementó diversos programas gubernamentales dirigidos hacia la mujer con un carácter esencialmente asistencialista⁹⁷, promoviendo que las mujeres pudieran satisfacer sus necesidades básicas mediante la participación en el mercado laboral, disminuyendo así la violencia estructural ejercida hacia ellas, asociando desde entonces la feminización de la pobreza⁹⁸ con dicha problemática.

En México, la lucha comenzó en grupos pequeños de mujeres que se reunían para exponer, debatir y cuestionar su situación; sin embargo, fue hasta el movimiento de 1968 cuando se visibilizó la lucha feminista, convirtiéndose en uno de los principales grupos críticos dentro del sistema político. En 1975, nuestro país fue la sede de la Conferencia Mundial de la Mujer, por la Organización de las Naciones Unidas, lo que impulsó que a partir de 1976, se crearan Organizaciones no Gubernamentales como el Movimiento Nacional de Mujeres (MNM), el Movimiento de Liberación de las Mujeres (MLM), el Colectivo La Revuelta y el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), Grupo Autónomo de Mujeres Universitarias⁹⁹, Centro de Apoyo a la Mujer (1982), Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres A.C. (1984), Centro de Investigación y Lucha contra la Violencia Doméstica (1987), Centro de Atención

⁹⁶ La incorporación de la problemática de las mujeres en los programas gubernamentales se da a partir de mediados de los setenta y decididamente en los ochenta, promoviendo así la participación de las mujeres en las tareas del desarrollo del país, para lo cual se reformaron los artículos 4, 30 y 123 constitucionales. La promoción de la condición de la mujer aparece por primera vez en México entre los objetivos prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo de 1989. Tepichin Valle, Ana María, *Política pública, mujeres y género*, México, Colegio de México, 2010, p. 28.

⁹⁷ Díaz Pérez, Guillermina, “Políticas públicas de atención a la mujer del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México”, en Vélez Bautista, Graciela y Baca Tavira, Norma (comp.), *Género y Desigualdades en Iberoamérica*, Argentina, Editorial Mnemosyne, 2012, pp. 76, 81 y 82.

⁹⁸ En América Latina, las políticas para la mujer han sido desplegadas en el marco de las políticas sociales de combate a la pobreza, que consisten en programas con beneficios económicos. Rodríguez Gustá, Ana Laura, “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Revista Universitaria de Ciencias Sociales: temas y debates*, Argentina, vol. 12, núm. 16, diciembre de 2008, p. 120.

⁹⁹ Cfr., Vázquez San Miguel, Mónica Andrea, *La participación de mujeres feministas en la lucha contra la violencia hacia las mujeres en la década de los noventa en la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, pp. 38 a 41.

a la Violencia Intrafamiliar (1990)¹⁰⁰, entre otros que buscaban la reivindicación de los derechos fundamentales de las mujeres.

La violencia contra las mujeres en México es un fenómeno cotidiano, impregnado en el seno de la sociedad mexicana, por lo que en 2001 se creó en México el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) como mecanismo nacional para incorporar políticas públicas con perspectiva de género, organización responsable en la materia durante la administración de Vicente Fox. Al respecto, una de las políticas más reconocidas operada por este instituto, y la primera en consolidarse en México, es el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (PROEQUIDAD) que pretendía potenciar el papel de las mujeres mediante su participación sustantiva tanto en la esfera privada como pública en condiciones de igualdad. En las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto el programa se denominó PROIGUALDAD, que de la misma manera busca la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres¹⁰¹.

A partir de entonces, el tema comenzó a tener mayor relevancia en nuestro país, por lo que Gutiérrez Contreras menciona que la primera herramienta oficial en México para conocer la magnitud de la violencia ejercida contra las mujeres fue la Encuesta Nacional sobre Dinámicas de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) en 2003; sin embargo, ésta ha sido un instrumento con múltiples deficiencias, a pesar de ello, la encuesta sirvió para conocer, en un primer momento, la situación de las mujeres respecto de la violencia intrafamiliar.

En ese sentido, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en coordinación con el Instituto Nacional de Mujeres y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer crearon la ENDIREH¹⁰², con la finalidad de proporcionar información con representación nacional sobre la violencia en pareja, en donde de 19,471,972 mujeres encuestadas, 9,064,458 sufrieron incidentes de violencia, equivalente al 46.6% del total,

¹⁰⁰ *Ibidem.*, p. 45.

¹⁰¹ García Rivera, Amairani Montzerrat, *Discriminación positiva en México, análisis de PROIGUALDAD*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, pp. 53 a 55.

¹⁰² La ENDIREH tiene como antecedentes la Encuesta de Violencia Intrafamiliar, realizada en 1999 por el INEGI en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, la Encuesta sobre Organización Doméstica de 1994; la Encuesta sobre Organización Familiar de 1994; la Encuesta sobre Dinámica Familiar de 1998 y la Encuesta de Violencia realizada por el Instituto de Salud Pública en 2003. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2003*, México, INEGI, 2004, p. 3.

siendo la violencia emocional la más padecida con un 38.44%, seguida por la económica (29.3%), física (9.3%) y sexual (7.8%). En 2006, la encuesta reveló que más de la mitad de las mujeres mexicanas habían sufrido violencia en algún momento de su vida. En ese sentido, la encuesta destacó que 67 de cada 100 mujeres padecieron algún tipo de violencia, de las cuales el 43.2% su principal agresor fue su pareja¹⁰³.

En 2011, la ENDIREH reveló que el 44.9% de las mujeres encuestadas han sido víctimas de violencia por parte de su pareja, de las cuales el 38.4% se encuentra en un rango de 15 a 29 años de edad, seguidas por el 35.8% de 30 a 44 años, y el 28.1% con 45 años o más, siendo el 36.0% con un nivel de instrucción secundaria o medio superior la más recurrente, seguida por el 31.8% con un nivel superior o posgrado, y el 31.4% cuya escolaridad máxima es la primaria. También es importante revelar que el 37.8% de las mujeres que sufren violencia cuentan con una actividad económica. Ante todo lo anterior, cabe destacar que la violencia emocional es la más recurrente en México, el 89.2% de las encuestadas señaló ser víctima, seguidas por la violencia económica con el 56.4%, la violencia física con 25.8% y la violencia sexual con 11.7%. En cuanto a las modalidades de violencia identificadas por la ENDIREH, el 31.8% señalaron haber sufrido violencia en su comunidad¹⁰⁴.

En 2016, la ENDIREH señaló que 66.1% de las mujeres encuestadas han sufrido al menos un incidente de violencia, el 49.0% ha sido víctima de violencia emocional, el 41.3% de violencia sexual, el 34.0% de violencia física y el 29.0% de violencia económica o patrimonial. Empero, las cifras más altas al respecto son el Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Aguascalientes y Querétaro, mientras que en las más bajas al nivel nacional se encuentran los estados de San Luis Potosí, Tabasco, Baja California Sur, Campeche y Chiapas. Asimismo, reveló que el 43.9% de violencia en pareja, el 38.7% ha sido víctima de violencia comunitaria, el 26.6% de violencia laboral, y el 25.3% de violencia escolar¹⁰⁵.

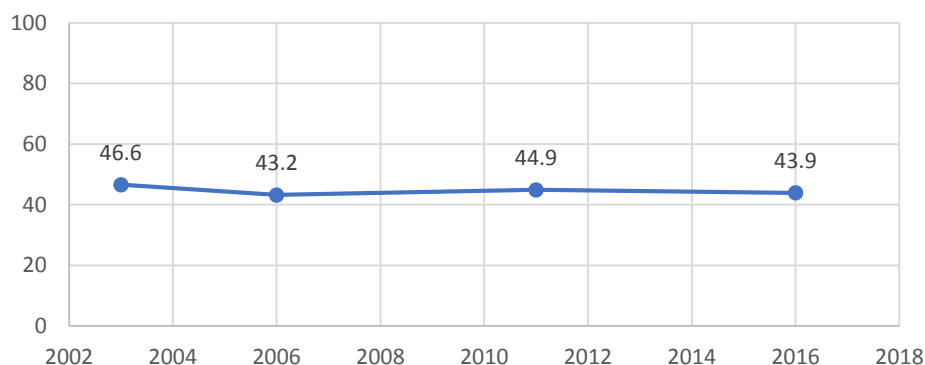
¹⁰³ Cfr., Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (et. al.), *Violencia contra las Mujeres en el Estado de México, Informe del Impacto Psicosocial del Femicidio de Nadia Alejandra Muciño Márquez*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C, 2012, p. 13.

¹⁰⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Panorama de violencia contra las mujeres. ENDIREH 2011*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011, pp. 8, 9, 10, 12 y 54.

¹⁰⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) 2016. Principales resultados*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, pp. 8, 10 y 11.

Actualmente, en nuestro país 6 de cada 10 mujeres de 15 años o más afirman haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja, siendo el 59.4% de las mujeres encuestadas por la ENDIREH quienes declararon haber sido agredidas de diversas formas, de ellas el 64% reveló ser víctima de violencia severa; no obstante, la violencia emocional es la más sufrida en nuestro país, siendo que por lo menos el 40.1% de las mujeres han recibido en su relación insultos, amenazas, humillaciones, burlas, y demás ofensas a su persona. Algunas entidades federativas sobresalen de la media nacional ya mencionada, encabezadas por el Estado de México, Ciudad de México, Aguascalientes, Jalisco, Oaxaca y Michoacán, mientras que Campeche y Nuevo León se encuentran por debajo de las cifras señaladas¹⁰⁶.

Gráfica 1. RESULTADOS DE LA ENDIREH SOBRE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN PAREJA (MÉXICO, 2003-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2003*, México, INEGI, 2004, p. 3, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Panorama de violencia contra las mujeres. ENDIREH 2011*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011, pp. 8, 9, 10, 12 y 54, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) 2016. Principales resultados*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, pp. 8, 10 y 11.

En el gráfico anterior se muestra que el porcentaje de mujeres que han sufrido violencia a nivel nacional por parte de su pareja desde el inicio de la ENDIREH hasta su última aplicación ha disminuido ligeramente, casi manteniéndose constante, dado que en 2003 fue del 46.6%, en 2006 de 43.2%, en 2011 de 44.9% y en 2016 de 43.9%, lo que demuestra que

¹⁰⁶ Anónimo, 6 de cada 10 mujeres mexicanas sufren violencia: INEGI, *Aristegui Noticias*, 22 de noviembre de 2018, <https://aristeguinoticias.com/2211/mexico/6-de-cada-10-mujeres-mexicanas-sufren-violencia-inegi/>, consultado en marzo, 2019.

el problema se ha mantenido a través del tiempo a pesar de la lucha del movimiento feminista y el reconocimiento del tema en la agenda gubernamental.

3.2 Estado de México: primer lugar en violencia contra las mujeres en el país

De acuerdo con una encuesta intercensal el Consejo Estatal de Población del Estado de México señaló que en 2017 en el Estado de México residen 17,363,387 habitantes, de los cuales 8,484,258 son hombres y 8,879,179 mujeres¹⁰⁷, equivalente al 13.5% de la población nacional, siendo la entidad más poblada en el país, en donde el 51% son mujeres y 49% hombres¹⁰⁸, en una extensión territorial de 22,499.95 km².

El Estado de México concentra diversos problemas sociales: delincuencia, robos a mano armada, asesinatos, violaciones, feminicidios, en términos generales la violencia es uno de los más importantes en la entidad, el cual mantiene en constante peligro a los mexiquenses e incesante impunidad por parte de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México. De acuerdo con Jacobo García, el Estado de México mantiene una de las tasas más altas de violencia, así como una de las policías más corruptas del país¹⁰⁹, agregaría incluso un sistema de administración de justicia perturbadoramente ineficiente. Cabe mencionar que, en cuanto a la incidencia delictiva, en el Estado de México se registraron 275,746 casos en 2018, posicionándose en el primer lugar, siendo 1,858,236 el total de incidencias nacionales¹¹⁰.

Las cifras revelan que el Estado de México se ha posicionado en el primer lugar a nivel nacional en violencia extrema contra la mujer, fenómeno reconocido por el delito de feminicidio, siendo Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Tecámac, los municipios que encabezan las estadísticas, seguido únicamente por Ciudad Juárez, Chihuahua; no obstante,

¹⁰⁷ Miranda, Antonio, “Cuántos habitantes hay en el Estado de México 2017”, *Unión de México*, 19 de octubre de 2017, sección Gobierno, <http://www.unionedomex.mx/articulo/2017/10/19/ciudadanos/cuantos-habitantes-hay-en-el-estado-de-mexico-2017>, consultado en octubre, 2018.

¹⁰⁸ Gobierno del Estado de México, *Consejo Estatal de Población*, México, 2018, http://coespo.edomex.gob.mx/cuantos_somos, consultado en enero, 2019 e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Atlas de Género*, México, s.a., http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/, consultado en enero, 2019.

¹⁰⁹ García, Jacobo, “Estado de México, capital del feminicidio”, *El País*, 18 de mayo, 2017, https://elpais.com/internacional/2017/05/15/mexico/1494869255_010650.html, consultado en enero, 2019

¹¹⁰ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Mapa incidencia delictiva nacional”, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php>, consultado en enero, 2019.

en cuanto a las carpetas de investigación iniciadas por feminicidio, el Estado de México no es la principal referencia, sino el Estado de Colima, seguido entonces por el Estado de México¹¹¹. Al respecto, se ha señalado la ineficiencia de las autoridades responsables de la administración de los Ministerios Públicos en el estado para la administración de justicia.

De acuerdo a lo anterior, cabe mencionar que el Estado de México no siempre fue el marco de referencia en cuanto a la violencia contra las mujeres, ya que de acuerdo con Zorayda Gallegos, la violencia contra las mujeres, principalmente el asesinato de mujeres en el país, cobró notoriedad internacional en el año 1993, cuando comenzaron las denuncias respecto de la violencia ejercida contra las mujeres en el Estado de Chihuahua¹¹²; no obstante, fue hasta la década de 2000 cuando el Estado mexicano incluyó en su código penal el delito de feminicidio¹¹³, en donde se penaliza dicha conducta tipificada con 40 a 60 años de prisión para el actor activo.

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó en 2009 al Estado Mexicano por su incapacidad para garantizar el derecho a la vida de las mujeres, y con ello el incumplimiento de su artículo primero constitucional, condena derivada de la sentencia sobre tres casos de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez en 1993, en donde se concluyó que el Estado violó los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y otras garantías individuales”¹¹⁴.

Un estudio revela que de 1993 a 2005, Ciudad Juárez, Chihuahua solía ser el epicentro de mujeres cruelmente asesinadas, prevalecía un estado de violencia alarmante, siendo que hasta el año 2002 se registraron 285 homicidios dolosos de mujeres¹¹⁵, por lo que en 2009 fue reconocido internacionalmente mediante la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos

¹¹¹ Fernández, Emilio, “Edomex, primer lugar en número de feminicidios”, *El Universal*, 30 de julio de 2018, sección Metrópoli, <http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/edomex-primer-lugar-en-numero-de-feminicidios>, consultado en enero, 2019.

¹¹² *Idem*.

¹¹³ Cabe señalar que la entidad mencionada, incluyó el delito de feminicidio en su código penal hasta el año 2017, a pesar de ser específicamente Ciudad Juárez el detonante de la creación de esta figura jurídica.

¹¹⁴ La sentencia de los tres casos de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez que lograron ser juzgados por la CIDH son conocidos como “Sentencia del Campo Algodonero”. *Cfr., idem*.

¹¹⁵ Brito, Luis, “Feminicidios en el Estado de México, tarea pendiente”, *Expansión*, 01 de febrero de 2011, sección Nacional, <https://expansion.mx/nacional/2011/02/01/feminicidios-en-el-estado-de-mexico-la-sombra-de-pena-nieto>, consultado en enero, 2019.

Humanos (CIDH); empero, en 1999 el contexto del Estado de México intensificó dicha realidad, posicionándose como la entidad más peligrosa para las mujeres, según Humberto Padget, el número de feminicidios en el estado podría ser diez veces superior al de Ciudad Juárez, sin olvidar que el Estado de México es la entidad más poblada del país.

Al respecto, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio han detectado que la cantidad de mujeres violentadas y asesinadas en nuestro país se encuentra en ascenso. En un primer momento, Ciudad Juárez, Chihuahua, era considerada la punta del iceberg; sin embargo, el Estado de México ha ganado terreno en los últimos años como una de las entidades con mayores índices de violencia. De acuerdo con Gutiérrez Contreras, las estadísticas de homicidios dolosos en la entidad del 2000 al 2010 reflejan un incremento de más de 200%, en donde las víctimas de dichos delitos corresponden a mujeres de entre 11 y 40 años.¹¹⁶ Por lo que, con el transcurso del tiempo, el Estado de Chihuahua ha presenciado un fuerte competidor en los índices de violencia, siendo el Estado de México la nueva entidad que alarma a las organizaciones de derechos humanos, posicionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía como la entidad con mayor número de mujeres víctimas de homicidio, en donde particularmente el municipio de Ecatepec es considerado el más peligroso para el desarrollo de las mujeres.

Cabe mencionar que un estudio denominado “*Violencia y Feminicidio en el Estado de México*”, señaló elementos comunes entre Ciudad Juárez y Ecatepec que han propiciado una situación de riesgo para las mujeres, recordando que ambos son los municipios con mayor índice de violencia ejercida contra las mujeres, en periodos distintos. Dichos lugares están conformados por migrantes marginados que basan su economía en el mercado informal o en actividades ilícitas, condición que despliega un machismo más agresivo que el patriarcado tradicional, en donde prevalece una inclinación por la misoginia. De acuerdo con Manuel Amador Velázquez y Héctor Domínguez Ruvalcaba, la economía informal y las actividades informales están constituidas por taxistas irregulares, vendedores ambulantes, piratería, narcomenudeo, trata de personas y sicariato, añadiéndose la ineficiente seguridad pública¹¹⁷.

¹¹⁶ *Cfr.*, Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (et. al.), *op. cit.*, nota 103, p. 13.

¹¹⁷ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Violencia y feminicidio en el Estado de México*, Agencia Informativa, México, s.a.

La investigación de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) reportó que tan sólo en el Estado de México las cifras reportadas al INEGI sobre los homicidios de mujeres en un periodo de 2014 a 2015 fue de 770 personas, mientras que el número de homicidios dolosos violentos contra mujeres solicitados al Poder Judicial de la entidad fue de 586 mujeres. Las procuradurías estatales reportaron para un periodo de 2012 a 2015 un total de 10,203 homicidios de mujeres en todo el país, de los cuales fueron reportados para dicha investigación sólo 8,555 asesinatos, mientras que en el periodo de enero 2012 a junio 2016 se reportan un total de 9,581 mujeres asesinadas en forma violenta, de los cuales sólo 1,887 fueron tipificados como feminicidios, por lo que en promedio las procuradurías y fiscalías del país sólo juzgan con dicho delito a 1 de cada 5 asesinatos de mujeres, que en términos absolutos, el Estado de México ocupa el primer lugar nacional en asesinatos de mujeres, seguido por Chihuahua¹¹⁸.

Es importante mencionar que el gobierno del Estado de Chihuahua ha realizado diversas acciones para disminuir sus índices de violencia, como parte de su estrategia mantiene una paridad de género en sus instituciones, lo que ha permitido que el problema de la violencia contra las mujeres en la entidad cuente con una focalización mayor desde diversos ángulos, apostando principalmente por el emprendimiento de las mujeres, propiciando con ello el empoderamiento del sexo y la independencia económica. Asimismo, tanto el Instituto Chihuahuense de las Mujeres como el Consejo Estatal para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia son los responsables de coordinar las políticas tendientes a mejorar la situación de las mujeres en el estado, las cuales han procurado centrarse en la prevención y no sólo en la atención de las ya víctimas. Al respecto, cabe mencionar que las acciones de estos organismos están claramente definidas con Matriz de Indicadores para Resultados y presentan una evaluación y seguimientos constantes¹¹⁹.

Por lo anterior, es posible concluir que a pesar de que el caso de Ciudad Juárez fue el precursor del estudio de la violencia feminicida en el país, mediante las numerosas denuncias sobre el asesinato y desaparición de mujeres, el análisis académico e institucional permitió

¹¹⁸ *Cfr.*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, *op. cit.*, nota 91.

¹¹⁹ *Cfr.*, Instituto Chihuahuense de las Mujeres, <http://www.institutochihuahuensedelasmujeres.gob.mx/>, México, 2019, consultado en mayo, 2019.

conocer que no solamente el Estado de Chihuahua presenciaba estos acontecimientos sino que se trataba de una realidad en América Latina. Empero, la intervención gubernamental en el combate de la violencia contra las mujeres es insuficiente, el Observatorio Nacional contra el Femicidio ha estimado que un 60% de los casos de femicidio en el país quedan impunes, lo que significa que no solamente sigue presentándose dicha violencia, sino que no existe sanción para quien la comete, debido a la deficiente administración de justicia en México, situación que se intensifica en las entidades federativas¹²⁰. Asimismo, Elizabeth Ochoa menciona que las acciones realizadas por el Estado mexicano para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres no han sido suficientes, su participación se encuentra inmersa en problemas derivados de ausencia de información y estadísticas, así como de altos costos socioeconómicos, impunidad y corrupción en el ámbito judicial. Por lo que una política integral de combate a esta violencia, no ha sido prioridad en el país, considerando la creciente inseguridad en el mismo, derivado del narcotráfico¹²¹.

De igual forma, en el periodo de 2007 a 2016 fueron asesinadas 22,482 mujeres a nivel nacional, por lo que en promedio cada cuatro horas ocurría una muerte, siendo la zona centro del país la de mayor incidencia con alrededor de 8,065 homicidios, equivalente al 35% de la cifra nacional, esta información fue obtenida por los reportes de las fiscalías estatales en los que mencionaban la localización de cadáveres de mujeres mutiladas, asfixiadas, ahogadas, degolladas, quemadas, apuñaladas, ahorcadas, entre otras lesiones.

Al respecto, en el Estado de México se iniciaron 3,363 carpetas de investigación por homicidios dolosos y 2,376 en el Estado de Chihuahua. Asimismo, durante la administración de Felipe Calderón, de 2006 a 2012 se registraron 12,308 mujeres asesinadas, mientras que en los primeros cuatro años del gobierno de Enrique Peña de 2013 a 2016 se contabilizaron 10,174 muertes¹²². Por su parte, en 2017, se registraron 2,585 víctimas de homicidio doloso,

¹²⁰ Cfr., Gallegos, Zorayda, “Los diputados mexicanos endurecen la legislación ante el alza de los femicidios”, *El país*, 5 de febrero, 2017, https://elpais.com/internacional/2017/02/03/mexico/1486143265_848760.html, consultado en marzo, 2018.

¹²¹ Ochoa Reyes, Karel Elizabeth, *op. cit.*, nota 70, p. 54.

¹²² Cfr., Muedano, Marcos, “Imparable, el crimen contra las mujeres; cifras del INEGI”, *Excélsior*, 22 de octubre de 2017, sección Nacional, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/10/22/1196308>, consultado en enero, 2019.

siendo el Estado de México el más alto con más de 301 casos y 201 Chihuahua¹²³, mientras que en 2018 se contabilizaron 786 feminicidios, 98 en el Estado de México y 51 en Chihuahua¹²⁴.

3.3 Incidencia de la violencia contra las mujeres en el Estado de México

En el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 se reconoció la vulnerabilidad de la población femenina en la entidad, quien constantemente era víctima de maltrato, y referencia de la pobreza, por lo que en el año 2000 se creó el Instituto Mexiquense de la Mujer (IMEM) como instancia especializada para promover políticas de asistencia social en la materia. En la administración de 2005-2011 se admitió la violencia histórica ejercida contra las mujeres, por lo que se privilegió la atención a las víctimas, por medio del entonces Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, reemplazo del IMEM, disminuyendo así la gravedad del problema al incorporar una nueva población objetivo en el organismo: ancianos.

En el periodo de 2011-2017 se muestra un principal interés por atender el problema de madres adolescentes, la incorporación de la mujer al mercado laboral, y ampliar los servicios de atención a las víctimas de violencia, mientras que el actual gobierno ha propuesto un ambicioso plan de desarrollo en la materia, en la práctica únicamente han implementado políticas distributivas basadas en la entrega de recursos económicos para un periodo de tiempo corto a mujeres en condiciones de pobreza, así como continuar con los programas que han privilegiado la atención integral de las víctimas, mediante servicios especializados.

Empero, el gobierno del Estado de México no contó con un diagnóstico estadístico sobre el tipo de violencia y la modalidad más afectada, lo poco que se conocía del fenómeno se debía a organizaciones no gubernamentales, que durante los años noventa realizaron los primeros esfuerzos por visibilizar el problema por medio de encuestas, la primera se realizó en Nezahualcóyotl, Estado de México, la cual arrojó que más de un tercio de las mujeres

¹²³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género, Información con corte al 31 de diciembre de 2017”, México, 2018, http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_DIC2017.pdf, consultado en enero, 2019, p. 15.

¹²⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Víctimas de Delitos del Fuero Común 2018”, México, Centro Nacional de Información, 2018, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf>, consultado en enero, 2019.

encuestadas habían sufrido algún incidente de violencia en su relación¹²⁵, fue así como el tema de violencia doméstica e intrafamiliar fue una preocupación para el gobierno federal. Por lo que en 2003, se creó la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares¹²⁶; sin embargo, no difundió información específica del Estado de México.

En 2006, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) reveló que a nivel nacional el 43% de las mujeres encuestadas han sido víctimas de violencia por parte de sus parejas, pero en el Estado de México de las 2,925,233 mujeres casadas o unidas que fueron encuestadas 1,769,722 (60.5%) señalaron haber sido víctimas; es decir, 61 de cada 100 mujeres, siendo la violencia emocional la de mayor prevalencia, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5. INCIDENCIA POR TIPO DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MÉXICO (ENDIREH, 2006)*

Tipo de violencia	Mujeres violentadas	Porcentaje
Emocional	1,493,308	84.6%
Económica	1,095,785	61.9%
Física	813,834	46.0%
Sexual	318,038	18.0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Panorama de violencia contra las mujeres. ENDIREH 2006, Estado de México*, México, s.l.i., 2008, pp. 2 y 3.

*El total no coincide con la suma de los conceptos, debido a que cada mujer padeció diversos tipos de violencia.

Los actos de violencia en la familia se han considerado como un comportamiento normal, en el Estado de México del total de mujeres que declararon haber sufrido violencia física o sexual, sólo el 22.4% iniciaron una denuncia ante el ministerio público, siendo que 513,063 mujeres (29.0%) han padecido agresiones graves y cotidianas, como amarres, patadas, asfixia, heridas punzocortantes, heridas de bala, violaciones, quemadas, fracturas, incluso la pérdida de dientes, abortos o partos prematuros, en última instancia la muerte, cabe

¹²⁵ Riquer Fernández, Florinda y Castro, Roberto, “Una reflexión teórico-metodológica para el análisis de la ENDIREH 2006”, en Castro, Roberto y Casique, Irene, (coord.), *Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2006*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2008, p. 11.

¹²⁶ La ENDIREH tiene como antecedentes la Encuesta de Violencia Intrafamiliar, realizada en 1999 por el INEGI en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, la Encuesta sobre Organización Doméstica de 1994; la Encuesta sobre Organización Familiar de 1994; la Encuesta sobre Dinámica Familiar de 1998 y la Encuesta de Violencia realizada por el Instituto de Salud Pública en 2003. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *op. cit.*, nota 101, p. 3.

mencionar que el 50.2% de estas mujeres requirieron atención médica, siendo las mujeres de 15 a 29 años las principales víctimas¹²⁷.

En el país se registró que del total de mujeres encuestadas el 47% declaró haber sufrido algún incidente de violencia durante su vida en pareja, siendo el Estado de México la entidad con mayor índice de mujeres maltratadas, algunas de las manifestaciones de la violencia que la ENDIREH ha registrado son las siguientes en el ámbito privado:

¹²⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Panorama de violencia contra las mujeres. ENDIREH 2006, Estado de México*, México, s.l.i., 2008, pp. 2 a 10.

Gráfica 2. MANIFESTACIONES DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MÉXICO (ENDIREH, 2006) *



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Panorama de violencia contra las mujeres. ENDIREH 2006, Estado de México*, México, s.l.i., 2008, p. 9.

*Cabe recordar que esta encuesta es aplicada sobre la dinámica de los hogares, por lo que hace alusión a la relación de pareja.

En la gráfica anterior se muestra en porcentaje las manifestaciones de los cuatro tipos de violencia identificados en la ENDIREH, 2006 de las 61 por cada 100 mujeres mexiquenses encuestadas, donde la violencia emocional es la más representativa, siendo la ley del hielo la expresión más usada por los agresores.

En cuanto a las modalidades de la violencia la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares informó que en el ámbito público las manifestaciones de violencia

más constantes son: discriminación, violaciones, hostigamiento y acoso sexual, intimidación, extorsión, prostitución forzada, por desconocidos, familiares y autoridades en diversos espacios que van desde instituciones educativas, centros de salud, transporte público, el mercado laboral y la vía pública en general, lugares en donde 142,711 mujeres mexiquenses han sido víctimas de violación y 19,111 forzadas a prostituirse. De las encuestadas el 18.2 manifestó haber sufrido violencia escolar (humillaciones, agresiones físicas, propuestas sexuales a cambio de calificaciones) y el 30.5% laboral (discriminación y acoso sexual), mientras que en la comunitaria el 55.2% señaló haber sufrido alguna agresión sexual que va desde insultos hasta consumida una violación¹²⁸.

En 2011, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ubica al Estado de México como la entidad con mayor proporción de violencia contra las mujeres en cuanto al tipo emocional y económica, donde las principales víctimas se han identificado con un rango de edad de 15 a 29 años y con secundaria como máximo nivel de escolaridad, siendo el 56.7% de las mujeres encuestadas víctimas de algún tipo de violencia.

Tabla 6. INCIDENCIA POR TIPO DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MÉXICO (ENDIREH, 2011)*

Tipo de violencia	Porcentaje de las mujeres violentadas
Emocional	91.5%
Económica	60.3%
Física	24.4%
Sexual	10.3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Panorama de violencia contra las mujeres. ENDIREH 2011*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011, p. 12

*El total no coincide con la suma de los conceptos, debido a que cada mujer padeció diversos tipos de violencia.

Asimismo, esta encuesta reveló información sobre las modalidades de violencia, al respecto señaló que el 56.8% de las encuestadas han padecido violencia comunitaria, de las cuales 80 de cada 100 mujeres mexiquenses han sido intimidadas con frases ofensivas de carácter sexual o tocamientos no deseados y 58 agredidas sexualmente, mientras que en el ámbito laboral se manifestó que el 25.0% sufrieron algún tipo de violencia.

¹²⁸ *Ibidem.*, pp. 31 a 33.

En 2016, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares manifestó que la violencia contra las mujeres en el Estado de México ha tenido un aumento a lo registrado en las versiones anteriores, siendo que el 75.3% de las mujeres encuestadas reportan haber sido víctimas de violencia, a pesar de la declaración de alerta de género en la entidad desde el año 2015, siendo la violencia familiar la más frecuente con el 53.3%, la que posiciona en primer lugar al Estado de México a nivel nacional, en donde el 34.5% sufrió violencia emocional, 15.6% económica, 10.8% física y 3.0% sexual¹²⁹. También señaló que en el Estado de México el 28.1% de las mujeres reportaron violencia escolar, el 27.5% violencia laboral, el 50.2% comunitaria, y el 39.5 haber sufrido violencia obstétrica¹³⁰.

De acuerdo con la información proporcionada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México mediante solicitud de información y recabada por el Centro Nacional de Información, operado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el periodo de 2015 a 2018 en el Estado de México se registraron los siguientes delitos contra las mujeres:

Tabla 7. CANTIDAD DE VÍCTIMAS POR DELITOS CONTRA LA MUJER EN EL ESTADO DE MÉXICO

Año	Delito		
	Violación	Violencia familiar	Violencia de género
2015	1,372	4,114	916
2016	2,054	5,161	1,170
2017	1,886	6,662	1,270
2018	1,984	6,391	1,268

Fuente: Información proporcionada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México el 07 de febrero de 2019, en respuesta a la solicitud núm. 00008/FGJ/IP/2019 del 07 de enero del 2019.

Al respecto, se observó que la violencia familiar es la más denunciada ante las agencias del ministerio público del Estado de México, y que los índices de violencia han ido en aumento en lugar de disminuir, por otra parte, evidentemente el Centro Nacional de Información se encuentra alejado de la doctrina al no diferenciar los tipos ni las modalidades de la violencia contra las mujeres, por lo que esta información no impacta en el conocimiento del fenómeno.

¹²⁹ Castro, Roberto, *Análisis de los resultados de la Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2016*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 149.

¹³⁰ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *op. cit.*, nota 102, pp. 10, 14, 19, 25 y 45.

3.4 Participación del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social

El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social concentra estadísticas mediante la ejecución del sistema de información sobre la situación de la mujer en el Estado de México desde el año 2006; no obstante es hasta el año 2012 cuando clasifica el tipo de violencia con los servicios proporcionados por éste, en donde se destaca que en un periodo de seis años el consejo proporcionó algún servicio en relación con el tipo de violencia sufrida a un total de 314,826 personas; sin embargo, dicha información no corresponde al total de atenciones brindadas por servicio, ya que la mayoría de las personas atendidas manifestaron haber sufrido más de un tipo de violencia, por lo que el aproximado se muestra a continuación:

Tabla 8. SERVICIOS PROPORCIONADOS POR TIPO DE VIOLENCIA
2012–2018

Tipo de violencia	Asesoría jurídica	Asesoría psicológica	Asesoría de trabajo social	Brigada de seguimiento	Línea sin violencia	Refugios	Total
Psicológica	48,230	22,180	23,607	5,115	25,921	508	125,561
Física	20,137	12,642	17,825	3,944	16,382	556	71,486
Patrimonial	7,161	2,487	5,652	618	1,848	122	17,888
Económica	42,250	9,353	16,505	2,155	8,830	370	79,463
Sexual	5,691	3,959	5,968	763	2,351	326	19,058
Negligencia	151	0	25	70	305	0	551
Abandono	0	1	45	35	688	1	770
No especificado	0	0	0	24	15	10	49
Total 2012-2018	123,620	50,622	69,627	12,724	56,340	1,893	314,826
Total 2006-2018	113,782	270,992	77,266	8,819	31,161	2,871	427,625

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

Mediante el análisis de la información proporcionada por el Consejo se observó que el principal servicio otorgado es de carácter jurídico con 123,620 (39.3%) personas, seguido por trabajo social con 69,627 (22.1%), la línea telefónica sin violencia con 56,340 (17.9%) usuarias, asesoría psicológica con 50,622 (16.1%), la brigada de seguimiento 12,724 (4.0%) y los refugios 1,893 (0.6%). De igual forma, se visibiliza que la violencia psicológica es la más recurrente en el Estado de México, con un total de 125,561 (39.9%) personas, posteriormente se encuentra la violencia económica con 79,463 (25.2%), la física con 71,486 (22.7%), la sexual con 19,058 (6.1%) y la patrimonial 17,888 (5.7%). En cuanto al tipo de violencia de negligencia y abandono no se encuentran regulados por la Ley de Acceso de las

Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México. Además, cabe señalar que cabe señalar que los servicios de asesoría de trabajo social y brigada de seguimiento se proporcionaron a partir del año 2012, mientras que los refugios se comenzaron a contabilizar a partir del 2008.

Empero, el propio sistema se contradice al exponer información diversa a la presentada en el cuadro anterior, en la misma respuesta a la solicitud 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018, en la que manifiesta que en un periodo de 12 años, el total de atenciones proporcionadas por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social fue de 427,625, siendo en este caso, la asesoría psicológica el principal servicio otorgado por el Consejo con 270,992 atenciones, equivalente al 63.4%, caso contrario, la asesoría jurídica disminuyó 9,838 casos.

El sistema del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social amplía la clasificación de modalidades de violencia señalada en la ley. Al respecto señala que se han proporcionado en un periodo de seis años un total de 169,637 servicios, principalmente de atención jurídica con 73,066 atenciones, equivalente al 43.1%, siendo el ámbito familiar el principal demandante. En ese sentido, se encuentran los demás servicios proporcionados representando el 92.3%, seguidos por el ámbito comunitario, violencia en el noviazgo, ámbito laboral, institucional y docente. Es importante hacer mención de que, a pesar de que el tema más alarmante en la entidad es la violencia feminicida, en las estadísticas de dicho sistema no representa la gravedad del problema.

Tabla 9. SERVICIOS PROPORCIONADOS POR MODALIDAD DE VIOLENCIA
2012-2018

Modalidad de violencia	Asesoría jurídica	Asesoría psicológica	Asesoría de trabajo social	Brigada de seguimiento	Línea sin violencia	Refugios	Total
Familiar	68,642	23,966	30,322	5,229	27,753	667	156,579
Laboral	770	110	1,607	24	210	2	2,723
Docente	645	81	551	15	44	0	1,336
Hostigamiento sexual	0	0	0	52	50	1	103
Acoso sexual	0	0	0	0	229	0	229
Comunitaria	2,506	657	382	274	846	2	4,667
Institucional	503	88	428	22	104	1	1,146
Feminicida	0	0	0	0	31	0	31
Violencia en el noviazgo	0	129	1,794	121	726	0	2,770
Obstétrica	0	0	0	0	1	0	1
No especificado	0	0	0	29	23	0	52
Total	73,066	25,031	35,084	5,766	30,017	673	169,637

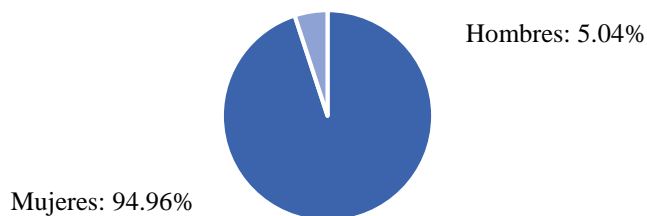
Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social proporciona sus servicios tanto a mujeres como a hombres, siendo 169,637 el total de personas que han acudido a éste, de las cuales el 95.0% pertenecen al sexo mujer y 5.0% al sexo hombre. Ambos solicitan en primer lugar asesorías jurídicas, en segundo lugar las mujeres acuden a asesorías de trabajo social, mientras que los hombres a asesorías psicológicas, y en tercer lugar las mujeres acuden a la línea sin violencia, mientras que los hombres a asesorías de trabajo social, el menos utilizado por el alcance que representa son los refugios.

Tabla 10. SERVICIOS PROPORCIONADOS DE ACUERDO AL SEXO DEL SOLICITANTE
2012-2018

Sexo	Asesoría jurídica	Asesoría psicológica	Asesoría de trabajo social	Brigada de seguimiento	Línea sin violencia	Refugios	Total
Mujer	67,788	23,705	34,150	5,603	29,371	467	161,084
Hombre	5,278	1,326	934	163	646	206	8,553
Total	73,066	25,031	35,084	5,766	30,017	673	169,637

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.



El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social otorgó principalmente asesorías jurídicas a los solicitantes; empero, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares reflejó que la violencia psicológica fue la más recurrente en las mujeres.

En cuanto a la relación de la demanda de servicios proporcionados por el consejo con la escolaridad del solicitante se observó que del total de personas atendidas, el 60.2% poseen educación básica, siendo la secundaria la principal escolaridad de dichas personas con el 36.8%, disminuyendo el porcentaje en el nivel superior y posgrado. Asimismo, las personas que cursan el nivel medio superior encabezan las estadísticas.

Tabla 11. SERVICIOS PROPORCIONADOS SEGÚN LA ESCOLARIDAD DEL SOLICITANTE
2012-2018

Escolaridad	Asesoría jurídica	Asesoría psicológica	Asesoría de trabajo social	Brigada de seguimiento	Línea sin violencia	Refugios	Total
Ninguno	3,858	894	1,357	348	822	162	7,441
Primaria	14,013	5,254	7,445	937	4,334	198	32,181
Secundaria	28,716	9,838	12,248	1,851	9,636	198	62,487
Carrera técnica	5,827	2,171	4,830	840	6,232	55	19,955
Normal	436	1,350	1,628	35	62	1	3,512
Preparatoria	13,325	3,601	4,424	897	3,040	52	25,339
Profesional	6,557	1,493	2,891	815	4,324	2	16,082
Maestría	290	378	200	34	276	0	1,178
Doctorado	44	49	61	9	1,291	5	1,459
Total	73,066	25,028	35,084	5,766	30,017	673	169,634

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

Respecto, a la vinculación de la edad con los servicios otorgados por el consejo, se obtuvo la información de 139,617 personas atendidas, de las cuales 26,595 (19.0%) se encuentran entre los 25 y 30 años, 20,559 (14.7%) entre los 35 y 39 años y 19,650 (14.1) entre los 31 y 34 años de edad, siendo de 25 a 30 años el rango de edad que encabeza las estadísticas de los demandantes, salvo en el otorgamiento de refugios, proporcionado principalmente a los menores de 10 años.

Tabla 12. SERVICIOS PROPORCIONADOS SEGÚN LA EDAD DEL SOLICITANTE
2012-2018

Edad	Asesoría jurídica	Asesoría psicológica	Asesoría de trabajo social	Brigada de seguimiento	Refugios	Total
Menos de 10	14	436	11	130	287	878
11-14	139	1,046	229	117	77	1,608
15-19	2,914	1,888	1,907	408	56	7,173
20-24	9,723	2,897	4,580	696	49	17,945
25-30	14,138	4,256	7,060	1,060	81	26,595
31-34	10,267	3,114	5,352	873	44	19,650
35-39	11,240	3,630	4,771	885	33	20,559
40-44	8,789	2,984	4,216	572	18	16,579
45-49	5,785	2,119	2,775	356	12	11,047
50-54	4,901	1,182	1,917	229	3	8,232
55-59	2,191	739	1,039	122	8	4,099
60-64	1,305	385	634	117	1	2,442
65-69	746	191	341	55	3	1,336
70 a más	914	164	252	146	1	1,477
Total	73,066	25,028	35,084	5,766	673	139,617

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

Por otra parte, el Consejo contabilizo a partir del 2006 el número de atenciones en la línea telefónica sin violencia, proporcionada a 30,017 personas, equivalente al 17.7% de los 169,634 servicios, en donde el principal rango de edad de los demandantes es de 26 a 30 años, en afinidad a los demás servicios otorgados desde 2012 por el organismo.

Tabla 13. LÍNEA SIN VIOLENCIA SEGÚN EDAD DEL SOLICITANTE
2006-2018

Edad	Número de llamadas
0-10	268
11-15	448
16-20	1,997
21-25	4,162
26-30	5,364
31-35	4,869
36-40	4,627
41-45	3,101
46-50	2,043
51-55	1,228
56-60	675
61-más	1,210
No especificado	25
Total	30,017

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

De acuerdo con el estado civil del total de solicitantes, 76,140 personas (44.9%) se encuentran casadas, 54,326 (32.0%) solteras, y 25,000 (14.7%) en unión libre, siguiendo el mismo patrón cinco de los seis servicios proporcionados por el Consejo, salvo los refugios, en donde predomina unión libre.

Tabla 14. SERVICIOS PROPORCIONADOS SEGÚN ESTADO CIVIL DE SOLICITANTES
2012-2018

Estado civil	Asesoría jurídica	Asesoría psicológica	Asesoría de trabajo social	Brigada de seguimiento	Línea sin violencia	Refugios	Total
Soltera	31,846	7,657	8,041	1,179	5,484	119	54,326
Casada	36,697	9,864	14,965	2,255	12,139	220	76,140
Unión libre	2,272	4,740	6,820	1,757	9,081	330	25,000
Separada	732	1,423	3,253	238	1,065	2	6,713
Viuda	130	331	445	136	778	2	1,822
Divorciada	343	961	1,355	149	807	0	3,615
Otra	1,046	55	205	52	663	0	2,021
Total	73,066	25,031	35,084	5,766	30,017	673	169,637

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

Asimismo, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social brindó información sobre la cantidad de servicios recibidos en los 125 municipios del Estado de México¹³¹, en donde destaca la participación de Toluca (22,829), Ecatepec de Morelos (12,117), Nezahualcóyotl (5,655), Naucalpan de Juárez (5,115), Tlalnepantla de Baz (4,597), Chimalhuacán (4,485), Cuautitlán Izcalli (4,116), Chalco (3,130), Tultitlán (2,521), Ixtapaluca (1,250), y Valle de Chalco Solidaridad (967), reconocidos también como los 11 municipios con declaración de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres desde 2015. También es importante señalar la participación de Zinacantepec, Metepec, Ixtlahuaca, Coacalco, Almoloya de Juárez, Tejupilco, Chicoloapan, Lerma y Atlacomulco, debido a que en algunos casos la solicitud de servicios supera a los municipios por alerta de género.

¹³¹ Información que se muestra en el anexo 2 de esta investigación.

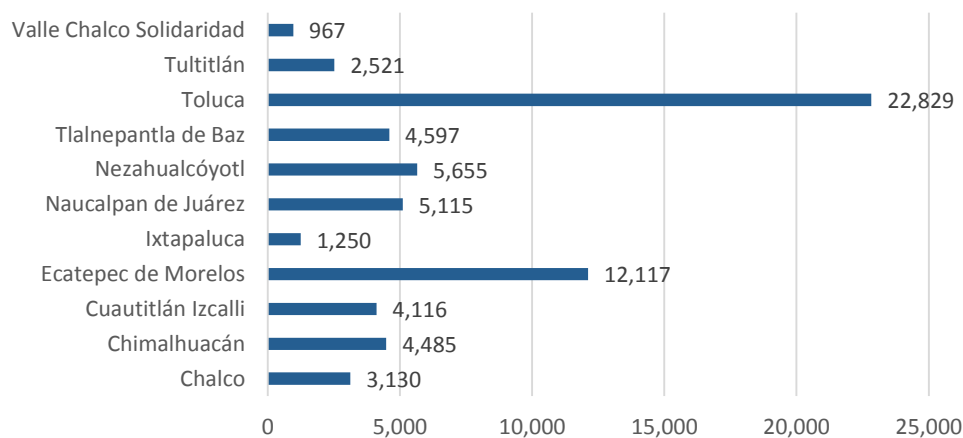
Tabla 15. NÚMERO DE ATENCIONES POR SERVICIO Y MUNICIPIO DEL ESTADO DE MÉXICO
2012-2018

Municipio	Asesoría jurídica	Asesoría psicológica	Asesoría de trabajo social	Brigada de seguimiento	Línea sin violencia*	Refugios	Total
Almoloya	1,494	385	1,114	93	284	24	3,394
Atacomulco	1,778	746	289	21	160	10	3,004
Chalco	1,192	608	533	132	637	28	3,130
Chicoloapan	1,556	838	396	60	402	15	3,267
Chimalhuacán	2,094	549	753	145	926	18	4,485
Coacalco	1,126	511	1,104	109	675	0	3,525
Cuautitlán	1,350	661	1,047	120	918	20	4,116
Ecatepec	4,857	1,259	2,147	483	3,345	26	12,117
Ixtapaluca	265	101	112	107	653	12	1,250
Ixtlahuaca	1,542	932	987	13	92	8	3,574
Lerma	1,400	467	733	152	330	15	3,097
Metepec	2,099	1,027	1,267	162	699	18	5,272
Naucalpan	1,482	697	1,148	222	1,544	22	5,115
Nezahualcóyotl	1,817	500	1,101	310	1,919	8	5,655
Tejupilco	2,259	659	353	12	64	2	3,349
Tlalnepantla	2,264	564	367	180	1,222	0	4,597
Toluca	10,826	3,055	5,058	423	3,407	60	22,829
Tultitlán	1,319	386	682	116	007	11	2,521
Valle Chalco	321	102	99	46	399	0	967
Zinacantepec	2,963	727	1,277	88	313	27	5,395
Total	73,066	25,031	35,084	5,766	27,184	673	166,804

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

*Información de 2006 a 2018

Gráfica 3. SOLICITUD DE SERVICIOS AL CEMYBS POR MUNICIPIO



Fuente: Elaboración propia con base en Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

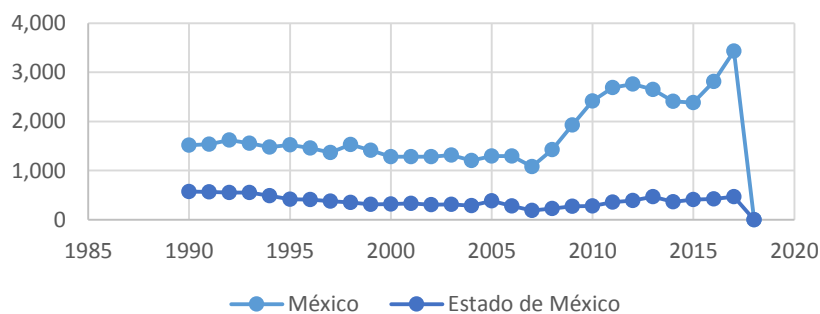
En este gráfico se muestra la incidencia de los 11 municipios del Estado de México con Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, siendo Toluca el más preocupante.

3.5 La violencia feminicida en el Estado de México

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares no brinda información sobre la violencia feminicida en el Estado de México, fenómeno que ha encabezado la preocupación de la comunidad por considerarse la forma más extrema de violencia contra las mujeres. Por lo que, en el año 2011 el delito de feminicidio fue tipificado en el Código Penal del Estado de México; sin embargo, anteriormente los asesinatos de mujeres por razones de género eran igualmente denominados homicidios dolosos.

Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se ha encargado de publicar las estadísticas de mujeres y hombres asesinados a nivel nacional; sin embargo, no especifica la causa de muerte, por lo que no existe una relación de las mujeres asesinadas por tipo y/o modalidad de violencia, lo que obstaculiza conocer este fenómeno, además de que visibiliza los feminicidios como un problema diminuto en comparación con el total de muertes, lo cual no es coherente con la realidad, ya que a pesar de que los homicidios de mujeres no necesariamente pueden tipificarse como feminicidios, las características del delito dificultan no apegarse al mismo: signos de violencia sexual, lesiones o mutilaciones, antecedentes de violencia, incomunicar a la víctima, exposición o exhibición del cuerpo en un lugar público, probable relación sentimental, afectiva o de confianza entre víctima y agresor, entre otras¹³².

Gráfica 4. MUJERES ASESINADAS EN MÉXICO A TRAVÉS DEL TIEMPO (INEGI)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Defunciones por homicidios*, México, 2017, https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=, consultado en enero, 2019.

¹³² Jasso, Carmina y González, Karina, “Brechas en la medición de feminicidios en México”, *Animal Político*, 10 de septiembre, 2018, <https://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2018/09/10/brechas-en-la-medicion-de-feminicidios-en-mexico/>, consultado en enero, 2019.

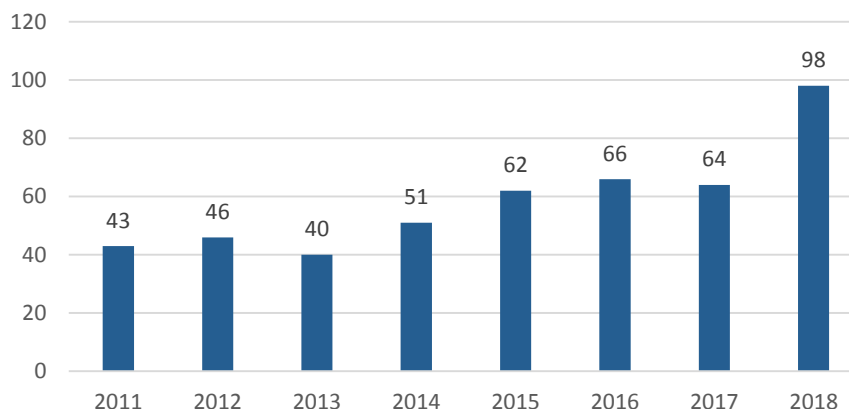
En el gráfico anterior se muestra que tanto a nivel nacional como en el Estado de México la cantidad de mujeres asesinadas desde 1990 hasta 2017 según el INEGI ha sido constante, salvo en el año 2008 en donde comenzó en México una tendencia al alza, que impactó aún más en 2017, siendo el año con los índices de mujeres asesinadas más alto.

Tabla. 16. MUJERES ASESINADAS EN MÉXICO (INEGI)

Año	México		Estado de México	
	Homicidios	Feminicidios	Homicidios	Feminicidios
1990	1,519	Delito no tipificado	575	Delito no tipificado
1991	1,534		564	
1992	1,623		553	
1993	1,553		551	
1994	1,476		485	
1995	1,525		416	
1996	1,460		409	
1997	1,370		380	
1998	1,531		350	
1999	1,411		314	
2000	1,284		321	
2001	1,282		330	
2002	1,280		307	
2003	1,316		314	
2004	1,206		287	
2005	1,297		382	
2006	1,298		280	
2007	1,083		188	
2008	1,425		224	
2009	1,925		273	
2010	2,418	277		
2011	2,693	n.d.	356	43
2012	2,764	613	389	46
2013	2,648		468	40
2014	2,408	n.d.	362	51
2015	2,383	389	408	62
2016	2,813	580	421	66
2017	3,430	671	470	64
2018	n.d.	786	n.d.	98

Fuente: INEGI, *Defunciones por homicidios*, México, 2017, https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c =, consultado en enero, 2019; Anónimo, “Estados registran 1,640 casos de feminicidio en tres años”, *Animal Político*, 21 de enero de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/01/feminicidio-mexico-asesinatos-mujeres/>, consultado en febrero, 2019; Anónimo, “Preocupante número de feminicidios en México entre 2012 y 2013”, *Chicago Tribune*, 19 de noviembre de 2014, <https://www.chicagotribune.com/hoy/ct-hoy-8424921-preocupante-numero-de-feminicidios-en-mexico-entre-2012-y-2013-story.html>, consultado en febrero, 2019; Molina, Héctor, “Al alza, feminicidios en Edomex”, *El Economista*, 06 de agosto de 2017, <https://www.economista.com.mx/politica/Al-alza-feminicidios-en-Edomex-20170807-0143.html>, consultado en febrero de 2019, Cruz López, Mariana, *La inexistencia de una política pública integral en materia de feminicidios durante el periodo del gobernador Eruviel Ávila Villegas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 78.

Gráfica 5. INCIDENCIA DEL DELITO DE FEMINICIDIO EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en Anónimo, “Estados registran 1,640 casos de femicidio en tres años”, *Animal Político*, 21 de enero de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/01/femicidio-mexico-asesinatos-mujeres/>, consultado en febrero, 2019; Anónimo, “Preocupante número de feminicios en México entre 2012 y 2013”, *Chicago Tribune*, 19 de noviembre de 2014, <https://www.chicagotribune.com/hoy/ct-hoy-8424921-preocupante-numero-de-feminicios-en-mexico-entre-2012-y-2013-story.html>, consultado en febrero, 2019; Molina, Héctor, “Al alza, feminicios en Edomex”, *El Economista*, 06 de agosto de 2017, <https://www.economista.com.mx/politica/Al-alza-feminicios-en-Edomex-20170807-0143.html>, consultado en febrero de 2019; Cruz López, Mariana, *La inexistencia de una política pública integral en materia de feminicios durante el periodo del gobernador Eruviel Ávila Villegas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 78.

Este gráfico expresa la información presentada en la tabla anterior en cuanto al delito de femicidio en el Estado de México, la cual demuestra que en el año 2018 se han registrado los índices más altos en la materia desde su tipificación en el 2011.

Cabe mencionar que desde finales de los años ochenta hasta 2005, el Estado de México tuvo en casi todos los años el primer lugar a nivel nacional en mujeres asesinadas, inclusive en 1990 alrededor de 4 de cada 10 mujeres asesinadas en el país ocurrieron en dicha entidad, principalmente en los municipios de Naucalpan de Juárez, Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, y Toluca, por lo que la Organización de las Naciones Unidas consideró al Estado de México como la entidad preponderante en la incidencia del delito de femicidio desde 1985¹³³, disminuyendo sus cifras en 2004 mostrando un alza nuevamente en 2011; no obstante, el termino no existía.

¹³³ Organización de las Naciones Unidas Mujeres, *Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010*, México, 2012, pp. 30, 49 y 124.

La tabla anterior muestra las cifras del delito de homicidio y feminicidio tanto a nivel nacional como de manera específica en el Estado de México, observándose aquí que esta entidad tiene una participación alta en la comisión de los delitos; no obstante, la información presentada no refleja la gravedad de la situación de las mujeres, además, es variable la cantidad de homicidios y feminicidios según el órgano que emite dicho conocimiento, las estadísticas oficiales son evidentemente menor a lo mencionado en la opinión pública, debido a la tendencia del gobierno por disminuir el problema.

Al respecto, el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio publicó la siguiente información en cuanto al delito de homicidio y feminicidio, la cual es ligeramente similar a la presentada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Tabla 17. MUJERES ASESINADAS EN MÉXICO (OCNF)

Año	México		Estado de México	
	Homicidios	Feminicidios	Homicidios	Feminicidios
2014	1,458	495	362	51
2015	1,634	450	336	60
2016	1,621	462	421	68
2017	1,583	479	470	64

Fuente: Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Informe implementación del tipo penal de feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*, México, Católicas por el Derecho a Decidir A.C., 2018, p. 93.

Asimismo, de acuerdo la información proporcionada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México en coordinación con el Centro Nacional de Información operado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el Estado de México se registraron las siguientes víctimas de feminicidio.

Tabla 18. FEMINICIDIOS (CNI)

Año	Bien jurídico afectado	Delito	Víctimas
2015	Vida e integridad corporal	Feminicidio	59
2016			59
2017			68
2018			110

Fuente: Información proporcionada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México el 07 de febrero de 2019, en respuesta a la solicitud núm. 00008/FGJ/IP/2019 del 07 de enero del 2019.

De igual forma, el Centro Nacional de Información registró los siguientes delitos de homicidio en mujeres:

Tabla 19. HOMICIDIOS DE MUJERES (CNI)

Año	Bien jurídico afectado	Delito	Clasificación	Víctimas	Total
2015	Vida e integridad corporal	Homicidio	Doloso	336	533
			Culposo	197	
2016			Doloso	290	421
			Culposo	131	
2017			Doloso	292	488
			Culposo	196	
2018			Doloso	290	437
			Culposo	147	

Fuente: Información proporcionada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México el 07 de febrero de 2019, en respuesta a la solicitud núm. 00008/FGJ/IP/2019 del 07 de enero del 2019.

Cabe mencionar que en el periodo de 2015 a 2017 el Secretariado señaló que a nivel nacional se registraron un total de 8,190 homicidios de mujeres, en 2015 fueron 2,144, en 2016 la cantidad de 2,790 y en 2017 fueron 3,256¹³⁴, por lo que las cifras del Estado de México se muestran alarmantes, considerando que existen 32 entidades federativas en el país. Al respecto, en 2017 se obtuvieron los índices más altos en el delito de homicidio con 488, siendo 292 de tipo doloso (cuando la conducta se comete con toda la intención de que surta efectos, aun teniendo conocimiento de los mismos) y 196 de tipo culposo.

Empero, las organizaciones de la sociedad civil han señalado que en el Estado de México se presentaron 1,485 casos de feminicidio en el periodo de 2005 a 2012¹³⁵; sin embargo, la Procuraduría General de Justicia de la entidad declaró que no se dará efecto retroactivo en cuanto a la tipificación del delito, por lo que los homicidios dolosos de mujeres cometidos antes de marzo de 2011 no se investigaron como feminicidios; sin embargo, en el periodo de 2011 a 2017 se registraron 1,625 homicidios dolosos de mujeres en el Estado de México,

¹³⁴ Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Informe implementación del tipo penal de feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*, México, Católicas por el Derecho a Decidir A.C., 2018, p. 39.

¹³⁵ Montalvo, Tania, "Feminicidios en el Estado de México, ¿por qué la sociedad civil acusa que hay fallas para investigarlo?", *Animal Político*, México, 2014, <https://www.animalpolitico.com/2014/12/feminicidios-en-el-estado-de-mexico-por-que-la-sociedad-civil-acusa-que-hay-fallas-para-investigarlo/>, consultado en enero, 2019.

de los cuales sólo 369 se tipificaron como feminicidios, 204 fueron judicializados y 104 obtuvieron una sentencia condenatoria, siendo Ecatepec el municipio con más víctimas.

Asimismo, a pesar de que antes de 2011 no se reconocieron los feminicidios, se registró que la mitad de las muertes de mujeres ocurrieron en los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan, Tultitlán e Ixtapaluca, por causas como heridas punzocortantes, asfixia, estrangulamiento, entre otros, denotando que 6 de cada 10 mujeres asesinadas fueron víctimas de un alto grado de violencia, en donde casi el 50% de los casos la víctima tenía alguna relación con la víctima, ya sea de amistad o parentesco, el 16% eran cónyuges o concubinos, el 10% una relación de noviazgo, y en el 24% no se conocían la víctima y el agresor ¹³⁶.

En el periodo de 2005 a 2014 se iniciaron 4,281 reportes de desaparición de mujeres, de las cuales, según Filiberto Ramos, el 95% de ellas fueron encontradas sin vida y 1,554 siguen desaparecidas. Además, se registraron 26,079 denuncias por violación ¹³⁷. Mientras que el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, registró 1,003 asesinatos de mujeres entre 2005 y 2011 en el Estado de México, cifras mayores a Ciudad Juárez, Chihuahua ¹³⁸. En 2005, el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) identificó que en el 60.63% de las causas de muerte en las mujeres se presentaba traumatismo craneoencefálico, asfixia y heridas punzocortantes, es decir, fueron víctimas de golpes en la cabeza, ahorcadas con manos, cable o lazos, y heridas con cuchillos, en la mayoría de los casos, el 59.76% de los cuerpos de las mujeres asesinadas fueron encontrados en sitios públicos, mientras que en más del 50% de los asesinatos se desconoce al responsable ¹³⁹.

En 2015, el gobierno del Estado de México emitió la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para 11 de los 125 municipios del estado, debido al incremento de feminicidios en la entidad; sin embargo, la cantidad de mujeres asesinadas mantiene su tendencia al alza, la Fiscalía General de Justicia del Estado de México ha iniciado 822 carpetas de investigación

¹³⁶ Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *op. cit.*, nota 134, p. 91.

¹³⁷ Cfr., Ramos, Filiberto, “Tres años de Alerta: 228 feminicidios en Edomex”, *El Sol de Toluca*, 28 de julio de 2018, <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/tres-anos-de-alerta-228-feminicidios-en-edomex.-en-los-11-municipios-con-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-persisten-agresiones-1874353.html>, consultado en enero, 2019.

¹³⁸ Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología, *op. cit.*, nota 117.

¹³⁹ Ramos, Filiberto, *op. cit.*, nota 137.

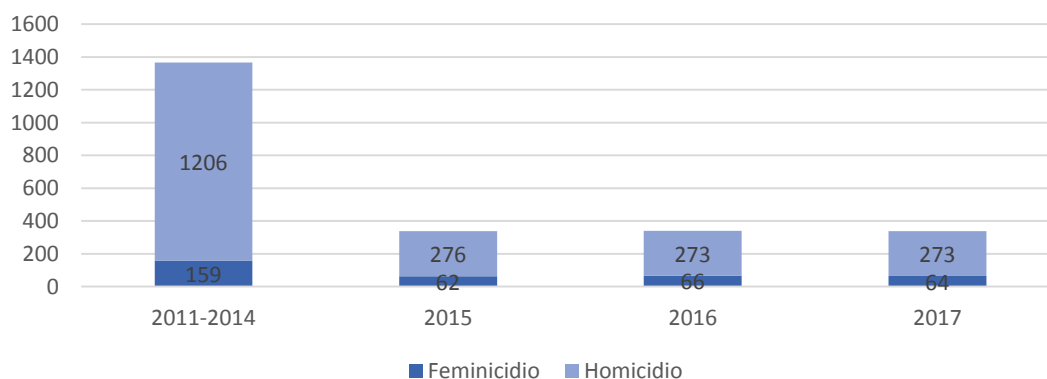
desde entonces, de las cuales 192 corresponden al delito de feminicidio, por lo que se observó que los delitos se encuentran en incesante impunidad. Al respecto, las irregularidades en la investigación pueden concebirse como parte de la violencia institucional en la material, una falla del Estado en la administración de justicia.

Tabla 20. ESTADÍSTICA ESTATAL SOBRE EL DELITO DE FEMINICIDIO

Año	Carpetas de investigación		Casos judicializados	Sentencias	Otras figuras jurídicas
	Feminicidio	Homicidios dolosos			
2005-2010	n.d.	771	231	187 condenatoria 13 absolutoria 2 mixtas	358 consignados 217 en trámite 177 en reserva 10 remitidos 9 no se ejerció acción penal por muerte de imputado
2011-2014	159	1,206	28	51 condenatoria 1 absolutoria	63 en trámite 1 no se ejerció acción penal 14 orden de aprehensión pendiente 1 juicio de amparo
2015	62	276	26	13	n.d.
2016	66	273	n.d.	n.d.	n.d.
2017	64	273	24	0	n.d.
Total	192	822	50	13	n.d.

Fuente: Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, Informe implementación del tipo penal de feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017, México, Católicas por el Derecho a Decidir A.C., 2018, p. 93.

Gráfica 6. COMPARACIÓN HOMICIDIO-FEMINICIDIO SEGÚN FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, Informe implementación del tipo penal de feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017, México, Católicas por el Derecho a Decidir A.C., 2018, p. 93.

En este gráfico se presenta la comparación entre los registros del delito de homicidio doloso contra las mujeres y del delito de feminicidio según la Fiscalía, en donde se observa una diferencia abismal, siendo mayor en cada año el delito de homicidio.

Por otra parte, la Fiscalía General de Justicia del Estado de México mediante la información proporcionada por la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género señaló que de 2014 a 2017 se reportó la desaparición de 8,052 mujeres, de las cuales 6,685 fueron localizadas con vida, 1,239 están pendientes por localizar y 126 sin vida¹⁴⁰, mujeres que comúnmente son encontradas en lotes baldíos, terracerías, canales, o fosas clandestinas.

Asimismo, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), en el periodo de febrero 2005 a abril 2018 se registraron 1,796 mujeres mexiquenses no localizadas, de 9,327 mujeres a nivel nacional¹⁴¹. Al respecto, el 20% del total nacional de la desaparición de personas tiene lugar en el Estado de México; las mujeres representan el 25% del total de desapariciones a nivel nacional; empero, únicamente en el Estado de México, representa el 46%. La organización Litigio Estratégico en Derechos Humanos (IDHEAS) señaló que hay un incremento en desapariciones de mujeres principalmente en los municipios de Toluca, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Cuautitlán Izcalli, e identificó como causas de las mismas, la trata de personas, el secuestro y la privación ilegal de la libertad por parte de la delincuencia organizada¹⁴².

3.6 Análisis del delito de feminicidio en la legislación penal vigente

El delito de feminicidio es una figura reciente en el Estado de México, comúnmente confundida en la praxis con el homicidio doloso, por lo que no existe una coordinación entre las cifras de la sociedad civil organizada y las instituciones de gobierno referente a este delito, gran cantidad de asesinatos han sido tipificados erróneamente, a pesar de presentar las circunstancias previstas en el código, por lo que es importante dar a conocer que la violencia

¹⁴⁰ Información proporcionada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México mediante oficio núm. 194/MAIP/FGJ/2019 del 07 de febrero de 2019 en respuesta a la solicitud de información núm. 00007/FGJ/IP/2019 del 07 de enero de 2019.

¹⁴¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Datos Abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)”, 30 de abril, 2018, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php>, consultado en enero, 2019.

¹⁴² Anónimo, “Edomex: desapariciones y feminicidios”, *La Jornada*, 18 de septiembre, 2018, sección Opinión, <https://www.jornada.com.mx/2018/09/18/opinion/002a1edi>, consultado en enero, 2019.

feminicida tan frecuente y alarmante en el Estado de México está regulada en su legislación, y presenta diferencias con el delito de homicidio.

Al respecto, el Código Penal del Estado de México reconoció el 18 de marzo de 2011 el delito de feminicidio, siendo la segunda entidad del país en tipificar este delito, reformándolo por primera vez el 22 de enero de 2014 y en 2016 por segunda ocasión, actualmente redactado en su capítulo V, artículo 281 de la siguiente forma:

Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo.*
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia.*
- III. Existan antecedentes, datos o medios de prueba de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima.*
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza.*
- V. Existan datos o medios de prueba que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima.*
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida.*
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público. Como resultado de violencia de género, pudiendo ser el sujeto activo persona conocida o desconocida y sin ningún tipo de relación.*¹⁴³

¹⁴³ Anteriormente reconocido en el Capítulo II Bis, en el artículo 242 bis de dicho ordenamiento jurídico, de acuerdo con el decreto número 196 publicado el 22 de enero de 2014, derogado con la publicación del decreto número 69 el 14 de marzo de 2016. Código Penal del Estado de México (3 de septiembre de 1999). <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig006.pdf>, consultado en marzo, 2018.

El código menciona que la penalidad establecida para este delito es de 40 a 70 años de prisión o prisión vitalicia y de 700 a 5,000 días de multa, asimismo la pérdida de todos los derechos entre el agresor y la víctima. Asimismo, establece que la pena se agravará hasta un tercio cuando la víctima sea una mujer menor de edad, embarazada o discapacitada, es decir, que se encuentre en condiciones mayores de vulnerabilidad, así como cuando el sujeto activo (agresor) sea servidor público, de acuerdo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, utilizando dicho status para violar los derechos de la víctima.

En caso de no tipificar el asesinato con el delito de feminicidio se resolverá el caso en relación con el artículo 242 fracción II y artículo 245 fracción V inciso d) del Código Penal del Estado de México, como delito de homicidio, los cuales señalan lo siguiente:

Tabla 21. ARTÍCULO 242 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Definición	Fracciones
El delito de homicidio, se sancionará en los siguientes términos:	<p>I. Al responsable de homicidio simple, se le impondrán de diez a quince años de prisión y de doscientos cincuenta a trescientos setenta y cinco días multa; Cuando el homicidio se cometa contra una persona en ejercicio de la actividad periodística, se le impondrán de doce a veinte años de prisión y de trescientos a quinientos cincuenta días multa.</p> <p>II. Al responsable de homicidio calificado, se le impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia y de setecientos a cinco mil días multa;</p> <p>III. Al responsable de homicidio cometido en contra de su cónyuge, concubina, concubinario, ascendientes, descendientes consanguíneos en línea recta o hermanos, teniendo conocimiento el inculpado del parentesco, se le impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia y de setecientos a cinco mil días multa; y</p> <p>IV. Al responsable del homicidio de dos o más personas, en el mismo o en distintos hechos, se le impondrán de cuarenta a setenta años de prisión o prisión vitalicia y de setecientos a cinco mil días multa.</p>

Fuente: Código Penal del Estado de México.

Tabla 22. ARTÍCULO 245 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Definición	Fracciones
<p>Las lesiones y el homicidio serán calificados cuando se cometan con alguna de las siguientes circunstancias:</p>	<p>I. Premeditación: cuando se cometen después de haber reflexionado sobre su ejecución;</p> <p>II. Ventaja: cuando el inculpado no corra riesgo alguno de ser muerto o lesionado por el ofendido;</p> <p>III. Alevosía: cuando se sorprende intencionalmente a alguien de improviso o empleando asechanza; y</p> <p>IV. Traición: cuando se emplea la perfidia, violando la fe o la seguridad que expresamente se había prometido a la víctima, o la tácita que ésta debía esperar en razón del parentesco, gratitud, amistad o cualquier otra que inspire confianza.</p> <p>V. <i>Tratándose del delito de homicidio, también se considerará calificado cuando:</i></p> <p>a) Exista retribución, entendiéndose por ésta cuando el sujeto activo lo cometa por pago o prestación prometida o dada.</p> <p>b) En el momento de la privación de la vida, o posteriormente a ello, se realice la decapitación, mutilación, quemaduras o desmembramiento de la víctima.</p> <p>c) En el momento de la privación de la vida, o posteriormente a ello, se deje o utilice uno o más mensajes intimidatorios dirigidos a la población, autoridades o cualquier persona. O se deje uno o más mensajes que atenten contra la dignidad humana, por la exhibición de la causa de la muerte.</p> <p>d) <i>Se cometa en contra de una mujer o de un menor de edad.</i></p>

Fuente: Código Penal del Estado de México.

Por lo que se observa que cuando no se tipifique una conducta como feminicidio, el código penal preferirá la figura de homicidio doloso, en el que se incorpora la privación de la vida de una mujer por razones de género, de acuerdo con el artículo 281 del mismo. Según el artículo 282, cuando en dicho delito se ejerza violencia se añadirán las penas siguientes respecto a la fracción correspondiente:

Cuando se cometa con violencia física o psicológica se impondrá de uno a cuatro años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa.

- *La violencia física consistirá en la utilización de la fuerza física o de algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas o ambas.*
- *Por violencia psicológica se entenderá a cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad emocional o mental que conduzca a la mujer a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.*
- *Cuando se cometa con violencia sexual se impondrá de dos a ocho años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.*

- *Por violencia sexual se entiende a cualquier acto que degrade o dañe el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y por tanto atente contra su libertad, dignidad e integridad física.*
- *Cuando se cometa con violencia patrimonial se impondrá de uno a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos cincuenta días multa.*
- *La violencia patrimonial consistirá en transformar, sustraer, destruir, retener documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos y pueden abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la mujer.*
- *Cuando se ejerzan actos individuales o colectivos que trasgredan los derechos fundamentales de las mujeres y las niñas propiciando su degradación, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa.*

Por otra parte, el código en su artículo 26 reconoce el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por delitos de violencia familiar, violencia de género, lesiones derivadas de los mismos, y por el delito de feminicidio, destinados a la víctima u ofendido, mediante el restablecimiento del honor de la víctima (disculpa pública), la reparación por la afectación en su entorno laboral, educativo y psicológico (indemnización)¹⁴⁴, en caso de ser necesario mediante el pago de gastos para su subsistencia y la de los hijos menores de edad o discapacitados, así como la indemnización del daño material o moral causado (el pago de tratamientos que como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud del ofendido). Cabe destacar que, en concordancia con el artículo 69, no se otorgarán beneficios ni la suspensión de la pena, sin importar la calidad del sujeto activo, cuando se trate de: homicidio doloso con modificativas que lo califiquen o lo agraven, violación, feminicidio y por delitos cometidos con violencia de género.

En comparación con el código penal federal, el delito de feminicidio se desarrolla de manera más amplia en el código del Estado de México; sin embargo, este último omite la sanción para el servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia, contrario al código penal federal que establece una

¹⁴⁴ La indemnización se cuantificará con base en diversos factores como: la pérdida del empleo, la inasistencia a las jornadas laborales, la necesidad de cambio de plantel educativo o inasistencia a éste, entre otros.

pena de 3 a 8 años de prisión y de 500 a 1,500 días de multa, además de su destitución e inhabilitación de 3 a 10 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.¹⁴⁵

En 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia sobre el feminicidio de Mariana Lima Buendía, cuya muerte se investigaba en un primer momento como suicidio, que mediante la insistencia de la familia por esclarecer los hechos, se solicitó investigar al entonces esposo y policía del Estado de México, por lo que se resolvió que la muerte se debía más bien a un conjunto de conductas dolosas contra la mujer por parte de su pareja, desde entonces el Poder Judicial propuso que en la investigación de los homicidios de mujeres debe observarse la existencia de conductas misóginas y ampliar las circunstancias del delito de feminicidio en el código penal.

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pidió a México en 2018 asegurar que el delito de feminicidio se encuentre en sus códigos penales, así como adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar dichas muertes. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) recomendó al país que para prevenir los feminicidios, homicidios y desapariciones forzadas de mujeres es necesario afrontar la raíz del problema: violencia, crimen organizado, narcotráfico, estereotipos discriminatorios y la marginalización de la mujer¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Código Penal Federal, Capítulo V. Feminicidio. Artículo 325. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Artículo adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 14 de junio de 2012. <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/codigo-penal-federal>, consultado en marzo, 2018.

¹⁴⁶ Anónimo, “La ONU pide al gobierno de México que criminalice el feminicidio en todos los códigos penales de los estados”, *Proceso*, 23 de julio, 2018, <https://www.proceso.com.mx/544010/la-onu-pide-al-gobierno-de-mexico-que-criminalice-el-feminicidio-en-todos-los-codigos-penales-de-los-estados>, consultado en enero, 2019.

Capítulo 4. Políticas para combatir la violencia contra las mujeres en el Estado de México

El Estado de México como parte de un sistema democrático que procura garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres en su carácter de ciudadanas: el derecho al trabajo, a la salud, a una vida justa, a la correcta administración de justicia, a la seguridad, a la vida, mediante políticas públicas, inició el proceso reconociendo a la mujer como parte esencial de la familia, por lo que el antecedente directo de las políticas en el combate a la violencia contra las mujeres se encuentra en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; sin embargo, posteriormente el institucionalizar la perspectiva de género representó una transformación en la administración pública estatal y formó parte de las escasas y limitadas políticas redistributivas que la entidad ha implementado para combatir la violencia. Es observable que la nueva institucionalidad orientada a integrar a la mujer en la ciudadanía y en el desarrollo de la entidad propone el replanteamiento de las políticas públicas con la finalidad de impulsar la equidad de género y visibilizar la situación cotidiana de las mujeres como un problema público que requiere la intervención especial del gobierno.

Por lo que, en este capítulo se analizaron los cuatro Planes de Desarrollo Estatal comprendidos entre 1999 y 2018, como instrumentos rectores de las políticas del Gobierno del Estado de México; asimismo, se pretende analizar las políticas públicas implementadas para combatir la violencia contra las mujeres en el estado y utilizar la clasificación de T. J. Lowi para señalar la intervención del gobierno en la materia. Al respecto, se observó que la entidad mantiene un esquema asistencialista en la formulación de programas y proyectos, a través de la identificación de 29 políticas rectoras en ese periodo, de las cuales 8 fueron consideradas redistributivas, 15 distributivas y 6 regulatorias, profundizando un poco más en el programa “Mexiquense por una vida sin violencia”, por considerarse la política con mayor capacidad para combatir el problema. Para el análisis cronológico de estas políticas se contemplaron los siguientes elementos: nombre oficial, objetivo, alcance o cobertura, población objetivo, principales actividades, antecedentes, periodo de operación, entidad responsable, beneficiarios, presupuesto y metas o resultados, empero, no en todos los casos la información fue accesible.

4.1 Plan de Desarrollo Estatal: El inicio de las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres en el Estado de México

4.1.1 Plan de Desarrollo Estatal (1999-2005)

El problema de la violencia ejercida contra las mujeres emerge en la agenda gubernamental del Estado de México¹⁴⁷ durante la administración de Arturo Montiel Rojas (1999-2005), incluyendo en el Plan de Desarrollo Estatal “El Papel Fundamental de la Mujer y la Perspectiva de Género”, como tema estructural del desarrollo social y combate a la pobreza en la entidad, cuyo objetivo era promover la perspectiva de género y la igualdad entre mujeres y hombres, debido a que este plan reconoció a las mujeres como un sector vulnerable¹⁴⁸, que constantemente era víctima de abuso, maltrato, violencia e impunidad, identificando como causa la desintegración familiar; no obstante, el movimiento de mujeres influyó en este reconocimiento, siendo la justicia económica su principal demanda¹⁴⁹.

Por lo que el gobierno promovió políticas de asistencia social en beneficio a las mujeres, como población marginada de la entidad. Al respecto, buscó incrementar la pena por abuso y maltrato a mujeres, fomentar la capacitación e ingreso de la población femenina al mercado laboral y, principalmente, difundir programas de salud reproductiva y atención a enfermedades específicas de la mujer, cabe mencionar que esta administración dio prioridad a políticas en materia de salud pública. Asimismo, la acción más importante fue reconocer a la violencia contra las mujeres como un problema público que requería para sí un organismo especial, por lo que el 18 de diciembre del 2000 creó el Instituto Mexiquense de la Mujer.

¹⁴⁷ A nivel nacional, el tema apareció en la agenda pública en 1995 durante la administración de Ernesto Zedillo con el Programa Nacional de la Mujer (1995-2000), con el objeto de mejorar la condición social de la mujer, abordando su participación en todos los ámbitos de la vida social, de igual manera, emitió el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000. Díaz Pérez, Guillermina, *op. cit.*, nota 98, p. 82.

¹⁴⁸ Asimismo, a los niños, jóvenes, adultos mayores y discapacitados; sin embargo, en cuanto a víctimas de abuso, maltrato y violencia, reconoció principalmente a niños y mujeres. Gobierno del Estado de México, Plan de Desarrollo (1999-2005), p. 138.

¹⁴⁹ En la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), se resaltó la necesidad de estimular la independencia económica de las mujeres. Gobierno del Estado de México, Plan de Desarrollo (2005-2011), p. 39.

4.1.2 Plan de Desarrollo Estatal (2005-2011)

Durante la administración de Enrique Peña Nieto (2005-2011) se incorporó en el Plan de Desarrollo Estatal la vertiente “Igualdad de Oportunidades”, en la que se mencionaron los temas: “Equidad de Género y Nuevas Expectativas para las Mujeres” e “Integración de la Familia para el Fortalecimiento de la Sociedad”, los objetivos principales fueron incorporar a las mujeres en los ámbitos social, político y económico, fomentar la cultura de género en los planes educativos, impulsar reformas a las leyes laborales para garantizar el trato equitativo, apoyar a madres trabajadoras mediante espacios de atención infantil, otorgar becas a madres estudiantes, promover campañas para combatir la violencia doméstica, difundir programas para atender a mujeres víctimas de violencia, reforzar el Consejo Estatal para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar, incorporar a las agencias del Ministerio Público servidoras públicas especialistas en delitos sexuales y violencia contra las mujeres. Al respecto, esta administración privilegió la atención en casos de violencia. Asimismo, se modificó el Instituto Mexiquense de la Mujer por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social y se amplió el marco jurídico para combatir la problemática, se promovieron reformas al código penal respecto a delitos de violencia intrafamiliar, estupro, acoso y violación, y se pretendía eficientar las demandas de divorcio en casos de violencia.

Cabe mencionar que, este plan es el primero en reconocer el incremento en el delito de homicidios dolosos de mujeres en la entidad, señalando que durante la administración pasada se registraron 284 casos, dentro de los principales delitos denunciados se encuentran el robo, lesiones, portación de arma prohibida, violación y homicidios. Al respecto, el plan menciona que los cuerpos policiacos no cuentan con la capacidad para prevenir y combatir dichos delitos, ya que el estado no contaba con la proporción adecuada entre el número de habitantes y de elementos policiacos, ejemplo de ello es Ecatepec, con un policía municipal por cada 1,397 habitantes y un policía estatal por cada 1,420 habitantes¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Cfr., *Ibidem.*, pp. 122 y 123.

4.1.3 Plan de Desarrollo Estatal (2011-2017)

En el Plan de Desarrollo (2011-2017) de la administración de Eruviel Ávila Villegas se integró el pilar “Gobierno Solidario”, en el que se promueve la atención focalizada hacia determinados sectores sociales, entre ellos, las mujeres, para alcanzar una sociedad igualitaria. En este plan el gobierno se compromete a asegurar que todas las mujeres de la entidad tengan una vida libre de violencia, asimismo, se muestra preocupado por el incremento en embarazos adolescentes y la incorporación de la mujer en la población económicamente activa, el apoyo a las madres solteras y por ampliar los servicios de atención integral a las mujeres víctimas de violencia e hijos¹⁵¹.

A pesar de que este plan también reconoce a la familia como núcleo de la sociedad, está consciente de que se encuentra ante una transformación en el comportamiento e integración de la misma, el papel de la mujer ya no es únicamente en el ámbito privado, sino que mediante las políticas de administraciones anteriores se ha logrado, aún con deficiencias, su incorporación al mercado laboral, asimismo, ya no se compone necesariamente de un jefe y jefa de familia, sino que a partir de las facilidades para obtener el divorcio y la conciencia respecto a las situaciones de violencia y los derechos humanos de las mujeres, éstas han permitido su incipiente empoderamiento.

4.1.4 Plan de Desarrollo Estatal (2017-2023)

El Plan de Desarrollo Estatal (2017-2023) del actual gobierno del Estado de México encabezado por Alfredo Del Mazo Maza contempla la igualdad de género como un eje transversal, comprometiéndose a reducir la desigualdad mediante programas con perspectiva de género. Asimismo, el documento menciona que esta administración se apegará a los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, relevante en la materia debido a que una de las metas del mismo es luchar contra la desigualdad y la injusticia.

Cabe mencionar que este plan también contempla a la familia como el pilar de la sociedad, y pone énfasis en la feminización de la pobreza, por lo que se compromete a incrementar los ingresos de las mujeres como población vulnerable, mediante el reconocimiento del trabajo

¹⁵¹ Gobierno del Estado de México, Plan de Desarrollo (2011-2017), p. 81.

de la mujer en el hogar, impulsar su integración al mercado laboral y la capacitación para el mismo, complementar sus ingresos para cubrir necesidades básicas, brindar apoyos alimenticios, proporcionar atención integral a receptores o generadores de violencia, disminuir el rezago educativo mediante cursos de alfabetización.

Asimismo, se compromete a establecer programas en materia de seguridad pública con un enfoque de género para erradicar los índices de violencia en las mujeres y promover el acceso a la justicia, reconociendo la violencia contra las mujeres como un problema público. Además, esta administración planteo como estrategia el fortalecer las capacidades de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México para eliminar la impunidad en el tema.

4.2 Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México

El antecedente directo de las políticas para combatir la violencia contra las mujeres en el estado se encuentran en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIFEM), el cual atiende a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar desde 1994 en el Centro de Prevención y Atención al Maltrato y la Familia, mediante atención médica, psicológica, jurídica y de trabajo social, dichas mujeres suelen canalizarse a las Unidades de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, al Instituto de Salud o a los servicios de Salud Mental de Estado, debido a que no cuentan con espacios especializados ni con recursos suficientes para sus actividades. En un primer momento, el gobierno reconoció a la familia como cédula básica de la sociedad, así como a la mujer como eje integrador de la misma, por lo que debían formularse políticas que aminoraran la violencia doméstica y familiar, siendo el fortalecimiento de la familia la esencia de la política social en el Estado de México.

4.3 Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social

Durante el gobierno de Arturo Montiel Rojas se publicó el “Decreto por el que se creó el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer (IMEM)”, el 18 de diciembre del 2000, cuyo objeto era *facilitar la incorporación plena y activa de las mujeres en los ámbitos económico, cultural, político y recreativo en la*

*entidad*¹⁵²; éste inició operaciones el 7 de marzo de 2001 y se adscribió a la Secretaría de Desarrollo Social el 17 de junio del 2002. La creación de dicho instituto fue propuesto en atención a la compleja realidad que vivían las mujeres en el estado, en cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 1999–2005, que postulaba la necesidad del gobierno por posibilitar el acceso de oportunidades para las mujeres y los hombres basada en la igualdad, la equidad y la justicia, así como por las demandas del movimiento feminista que exigían el reconocimiento de la condición de las mujeres y del papel estratégico que juegan en el desarrollo político, económico, social y cultural de la entidad.

El Instituto Mexiquense de la Mujer fue un organismo creado por decreto del poder ejecutivo, lo que permite que su estabilidad perdure hasta que el próximo gobernador revoque la resolución, caso contrario sucede cuando un instituto es creado por ley, al gozar de la aprobación del poder legislativo se brinda mayor certidumbre respecto de su duración, debido a los procedimientos legislativos para derogar o abrogar una decisión de tal naturaleza. Asimismo, la administración estatal de Enrique Peña Nieto, el 24 de enero del 2006, publicó en el periódico oficial del gobierno del estado el “Decreto por el que se modifica el IMEM y se crea el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS)”.

El Consejo fue instaurado como un organismo público descentralizado de carácter estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, fue creado con la misma naturaleza jurídica que el Instituto Mexiquense de la Mujer, pero con un objeto diferente. El Consejo pretende la *planeación, coordinación, operación y evaluación de políticas y programas para la mujer y los adultos mayores, a fin de promover su bienestar social*¹⁵³. También, es diversa la exposición de motivos que justifica la creación del organismo, por lo que es observable que bajo la administración de Enrique Peña Nieto hubo una transformación en la agenda social del estado, y una disminución en la importancia brindada a la situación de las mujeres en el gobierno previo, a pesar de mantener el corte partidista.

¹⁵² Gobierno del Estado de México, Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, lunes, 18 de diciembre del 2000.

¹⁵³ Gobierno del Estado de México. Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, 24 de enero del 2006.

La incipiente política estatal para modificar la situación de las mujeres presentó un retroceso, debido a que la instancia especializada para combatir dicha problemática mediante el decreto ejecutivo del 2006 añadió nuevas atribuciones y una nueva población objetivo: los adultos mayores, lo que repercutió en la distribución de recursos personales, materiales, financieros y tecnológicos destinados al combate de la violencia contra las mujeres. El decreto en su artículo 5 menciona las siguientes atribuciones del consejo:

- Promover, coordinar, operar y evaluar políticas y programas de apoyo para la mujer, adultos mayores y su bienestar social;
- Elaborar, coordinar e instrumentar el Programa Estatal para la Mujer, Adultos Mayores y su bienestar social;
- Coordinar e instrumentar los programas y acciones de atención a la mujer y adultos mayores, derivadas de los acuerdos nacionales e internacionales que le sean encomendados;
- Fomentar la participación en el diseño y ejecución de los planes y programas de atención a la mujer y adultos mayores;
- Proponer a los ayuntamientos del Estado la creación y funcionamiento del Consejo Municipal de la Mujer y Bienestar Social;
- Brindar asesoría jurídica y atención psicológica a la mujer y adultos mayores para su bienestar social;
- Promover la superación educativa de la mujer y adultos mayores ante instituciones públicas y privadas;
- Impulsar la oportunidad, eficiencia, suficiencia y calidad de los servicios de prevención y atención a la salud de la mujer y adultos mayores;
- Promover el desarrollo de mecanismos de adiestramiento y capacitación para el trabajo dirigido a mujeres y a adultos mayores;
- Integrar y mantener actualizado un sistema de información que dé cuenta de la situación de la mujer, de los adultos mayores y su bienestar social;
- Promover la obtención de recursos públicos, privados e institucionales para la instrumentación, coordinación, difusión y fomento de las actividades relacionadas con su objeto.

Actualmente, existen 32 instancias responsables de institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas de las entidades federativas, cuyo propósito principal es alterar el orden estatal mediante la redefinición de los valores asentados en una comunidad expresados en su comportamiento cotidiano, así como su incidencia en el ciclo de políticas, actividad compleja debido al esfuerzo de estas instituciones por legitimar sus funciones en una sociedad patriarcal. Además, dichas instancias enfrentan diversos obstáculos para consumir su intervención en el combate de la violencia, derivados de la institucionalización a nivel jurídico, administrativo, presupuestario, político y simbólico.

Cabe mencionar que existe una relación entre la asignación del monto presupuestario y la magnitud del problema público; no obstante, el aumento no siempre es la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas, sino el uso eficiente de los recursos. De acuerdo con Cohen y Franco, un mito de la política social señala que el impacto está en función de la inversión, por lo que asume una relación directa y lineal, donde la variable independiente es la inversión, y la dependiente el impacto. Por lo que a pesar de que disponer de determinados recursos contribuye en la operación de una política, es un error pensar que el aumento presupuestal por sí solo provoca un impacto positivo, ya que éste puede no ser destinado correctamente, por lo que en palabras de Cohen y Franco, es posible acrecentar los recursos sin generar impacto alguno.

Los obstáculos a nivel presupuestario hacen referencia a los escasos recursos públicos que se destinan a las instancias para cumplir con las atribuciones encomendadas en el combate a la violencia contra las mujeres. Cabe mencionar que el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social funge como órgano rector de dichas políticas en el Estado de México, por lo que solicitamos al organismo el presupuesto aprobado, devengado y ejercido desde el año 2000 al 2018, por lo que presentamos la siguiente tabla:

Tabla 23. COMPORTAMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL
CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL

Año	Presupuesto aprobado (mdp)	Presupuesto devengado (mdp)	Presupuesto ejercido (mdp)
Instituto Mexiquense de la Mujer			
2000	Se creó el 18 de diciembre, 2000, por lo que no se destinaron recursos.		
2001	11,426.9		7,564.1
2002	20,064.0		18,057.4
2003	21,534.8		20,618.1
2004	26,841.7		19,398.2
2005	21,838.5		18,337.1
Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social			
2006	268,842.3		266,622.2
2007	618,475.7		616,702.0
2008	1,410,680.9		1,409,026.2
2009	1,513,741.5		1,506,169.2
2010	1,715,517.4		1,709,487.0
2011	2,321,364.2		2,296,052.5
2012	2,237,136.4		2,184,962.5
2013	2,224,904.9		2,215,471.3
2014	4,073,342.1	130,593.1	3,901,082.9
2015	3,642,047.7	2,087.6	3,619,204.7
2016	3,440,812.6	19,116.1	3,366,013.7
2017	3,730,312.6	171,919.3	3,551,245.3
2018	3,626,175.8	28,763.1	1,259,288.5

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/087/2018 del 17 de septiembre de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00087/CEMYBS/IP/2018 del 27 de agosto de 2018.

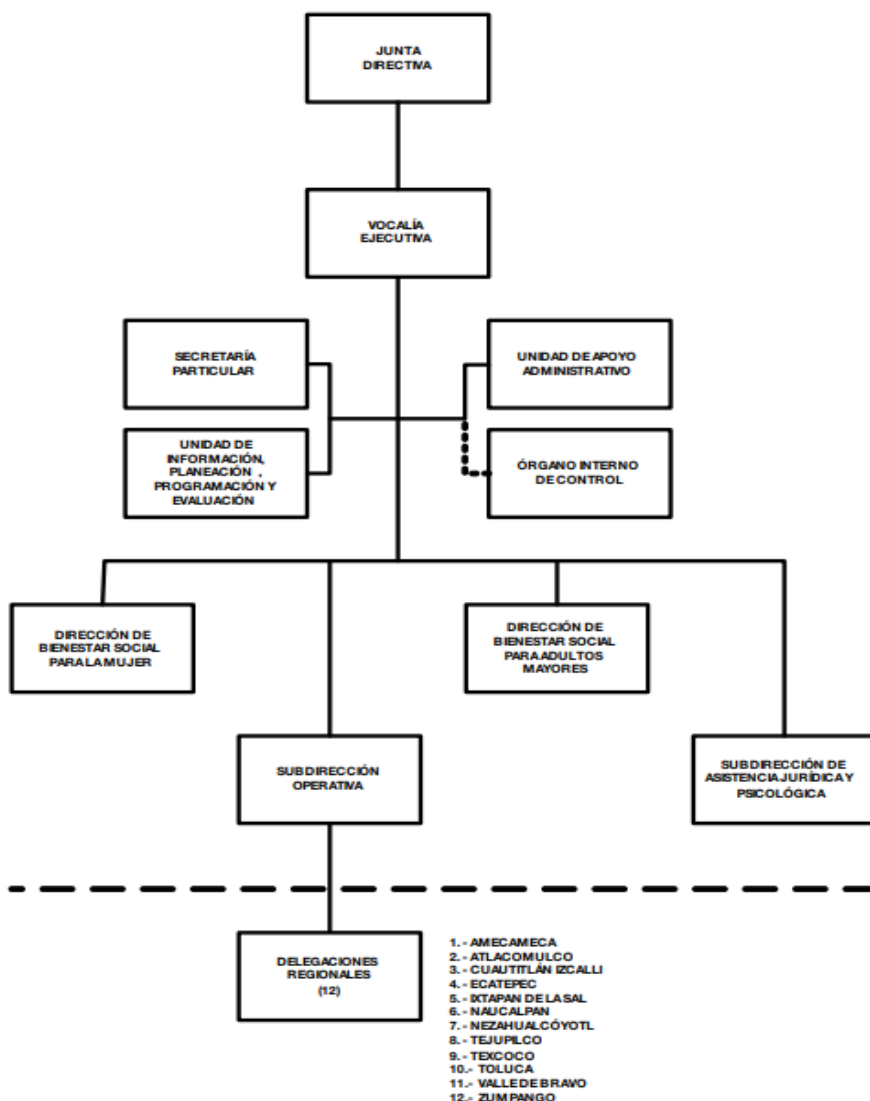
Al respecto, se observó que en 2014 el consejo ejerció 3,901,082.9 millones de pesos, equivalente al presupuesto más alto desde su creación, mientras que en 2001 ejerció 7,564.1 millones de pesos, el cual representa la menor cantidad. La información proporcionada por la entidad muestra que el presupuesto aprobado desde el año 2001 a 2018 fue mayor al ejercido en cada ejercicio fiscal. No obstante, en el combate a la violencia contra las mujeres, los fondos federales constituyen más de la mitad de los recursos con que cuenta el consejo, mostrándose deficiente para ampliar o diversificar los recursos¹⁵⁴.

En cuanto a la capacidad de gestión, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social está conformada desde el 2006 por una junta directiva, una vocal ejecutiva o titular, tres unidades administrativas, un órgano interno de control, una dirección de bienestar social para la mujer y una diversa para adultos mayores, dos subdirecciones, una de asistencia jurídica y

¹⁵⁴ Cfr., Herrera, Cristina (et. al.), *Políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2010, p. 187.

psicológica y otra operativa, y 12 delegaciones regionales, ubicadas en Amecameca, Atlacomulco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapan de la Sal, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tejupilco, Texcoco, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango. También se observa que el organismo distribuye sus escasos recursos en dos problemáticas del Estado de México, minimizando así su capacidad de organización para solucionar la violencia contra las mujeres, considerando también la cantidad de programas que operan para cada caso.

ORGANIGRAMA DEL CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL



Fuente: Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, *Organigrama*, México, 2018, <http://cemybs.edomex.gob.mx/organigrama>, consultado en marzo, 2019.

Es importante destacar que el Manual General de Organización del Consejo no especifica perfiles académicos o profesionales para el desempeño de sus cargos; sin embargo, el personal de este organismo presenta una diversidad de disciplinas, en cuanto a los puestos de dirección impera la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, en las unidades de apoyo Derecho, Psicología y Trabajo Social. Al respecto, desde el 2003 a la fecha el Consejo ha registrado en el Área de Recursos Humanos el total de servidores públicos que han laborado en cada año fiscal, observándose un aumento de capital social, lo que repercute en su capacidad de gestión.

Tabla 24. SERVIDORES PÚBLICOS EN EL CEMyBS (2003-2018)

Año	Servidores públicos
2003	61
2004	61
2005	61
2006	61
2007	307
2008	618
2009	551
2010	707
2011	789
2012	856
2013	880
2014	1,081
2015	1,126
2016	1,149
2017	1,170
2018	1,180

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2019 del 22 de mayo de 2019 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2019 del 29 de abril de 2019.

Gráfica 7. Servidores públicos del CEMyBS (2003-2018)



Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2019 del 22 de mayo de 2019 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2019 del 29 de abril de 2019.

4.4. Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos Cometidos Contra la Mujer y Delitos Relacionados con Violencia Familiar y Sexual

El 4 de septiembre de 2006 se publicó el acuerdo núm. 24/2006 por el que se crea la “Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos Cometidos Contra la Mujer y Delitos Relacionados con Violencia Familiar y Sexual”, debido a que el gobierno del Estado de México reconoce la gravedad de la violencia contra las mujeres, por lo que mediante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México se crearon agencias especializadas del ministerio público con la finalidad de prevenir la violencia contra las mujeres. Esta fiscalía tiene como antecedente la Agencia del Ministerio Público Especializada en Homicidios Dolosos y Robos con Violencia creada en el año 2005; sin embargo, fue evidente la necesidad de una instancia sólo para los casos de mujeres.

La Fiscalía tiene como propósito coordinar, supervisar y dar seguimiento a las investigaciones y averiguaciones previas de homicidios dolosos cometidos contra las mujeres, aún no se denominaban feminicidios, y delitos relacionados con violencia familiar y sexual, por lo que se considera una política *redistributiva*, que destaca la prevención del delito, la atención a las víctimas y la sanción.

Posteriormente, se creó en el Estado de México la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género ubicada en el municipio de Toluca, a través de la cual operan los Centros de Justicia para la Mujer creados en 2012, asimismo, en 2011 se creó la Fiscalía Especializada en Feminicidios como parte de las instituciones que conforman el sistema de procuración de justicia, esta fiscalía nació una vez tipificado en el código penal del estado el delito de feminicidio, y está adscrita a la Subprocuraduría de Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género, su objetivo es conocer, investigar y perseguir hechos constitutivos del delito de feminicidio; no obstante según Hazel Zamora, su funcionamiento y existencia son un misterio¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Zamora Mendieta, Hazel, “Fiscalía de Feminicidio del Estado de México: viaje a la nada”, *Cimacnoticias*, 28 de abril de 2017, sección Estados, <https://www.cimacnoticias.com.mx/etiqueta/fiscal-especializada-en-feminicidios-del-estado-de-m-xico>, consultado en enero, 2019.

4.5 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas

En 2006, el gobierno federal impulsó el Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres (PAIMEF), con la finalidad de subsidiar programas en la materia mediante el ramo 20 de la Administración Pública Federal referente al Desarrollo Social, éste es operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) en coordinación con las instancias especiales de cada entidad, que en el Estado de México es el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, quién participó hasta el año 2007.

En las Reglas de Operación del programa se observa que en cada ejercicio fiscal se focalizaron diversas vertientes, en un primer momento, PAIMEF únicamente pretendía prevenir la violencia contra las mujeres, posteriormente brindó importancia a la atención e institucionalización en la materia, como se muestra a continuación:

Tabla 25. VERTIENTES DEL PAIMEF (2006-2018)

Año	Vertientes
2006	Prevención
2007	Transversalización de la perspectiva de género, prevenir, detectar, atender y generar información
2008	Transversalización de la perspectiva de género, prevenir, detectar, atender y generar información
2009	Institucionalizar, prevenir, detectar, generar información y atender
2010	Institucionalizar, prevenir, detectar, generar información y atender
2011	Institucionalizar, prevenir, generar información y atender
2012	Institucionalizar, prevenir y atender
2013	Institucionalizar, prevenir y atender
2014	Fortalecer la coordinación, prevenir y atender
2015	Institucionalizar, prevenir, atender y disminuir
2016	Institucionalizar, prevenir y atender
2017	Prevenir y atender
2018	Prevenir y atender

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas desde 2006 a 2018, publicadas por el Instituto Nacional de Desarrollo Social en <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/reglas-de-operacion-46781>, consultado en enero, 2019.

PAIMEF es una política *distributiva* que pretende auxiliar a las entidades federativas con recursos federales para formular e implementar políticas públicas en torno a las vertientes antes mencionadas. En ese sentido, mencionamos algunos de los proyectos que el Estado de México ha desarrollado mediante el PAIMEF:

- Compromiso mexiquense: Hogares sin violencia, familias con equidad: En 2009 este proyecto tenía el objetivo de prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres en un rango de edad de 15 a 19 años y de 30 a 59 años mediante la formación, difusión y servicios especializados de atención para 10 municipios del estado.

- Compromiso mexiquense: Fortalecimiento y profesionalización institucional para la atención a mujeres mexiquenses víctimas de violencia: En 2010 se implementó este proyecto para ampliar y mejorar la atención especializada para las víctimas de violencia contra las mujeres en un rango de edad de 0 a 60 años para 14 municipios.

- Compromiso mexiquense: Fortalecimiento institucional para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y piloteo del Modelo de Atención a Mujeres en Situación de Violencia para su implementación: En 2011 se creó este proyecto para fortalecer las áreas de atención y prevención del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante el Modelo de Atención a Mujeres en situación de violencia.

- Gobierno en Grande: Proceso Coeducativo para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres: En 2012 se privilegió con este proyecto la prevención de la violencia, en donde el consejo se encargó de brindar información especializada y fundamentada en materia de equidad de género a través de los medios de comunicación de la entidad, para concientizar a su población sobre el tema en 6 municipios del Estado de México.

- Gobierno en Grande: Acciones que permitan la mejora de la atención directa y prevención de la violencia contra las mujeres para avanzar en el objetivo de la paridad de los géneros: En 2013 el objetivo del consejo mediante el PAIMEF era mejorar los servicios de atención, prevención y capacitación de violencia contra las mujeres en 13 municipios del Estado de México.

- Acciones responsables, orientadas a lograr el avance en la prevención y atención de la violencia, así como en el empoderamiento de las mujeres, para una vida digna: En 2014 se implementó este proyecto para 41 municipios del Estado de México.

- Gobierno en Grande: Acciones sustantivas para promover una vida libre de violencia contra las mujeres en el Estado de México: En 2015 se pretendía generar estrategias para promover cambios culturales respecto a los roles de género en la entidad.

- Gobierno en Grande: Fortalecimiento de las acciones de prevención de violencia contra las mujeres en el marco de la declaración de Alerta de Género en el Estado de México: En 2016 se implementó este proyecto con la finalidad de contribuir a la visibilización y disminución de la violencia contra las mujeres mediante un conjunto de capacitaciones orientadas a servidores públicos en la materia para 36 municipios.

- Gobierno en Grande: Hacia una Consolidación del Fortalecimiento Institucional y de Sensibilización y de Información de los Actores Institucionales y Sociales para incidir en la disminución de la violencia: En 2017 este proyecto incidió en las vertientes de profesionalización para mujeres de 22 a 50 años, prevención para mujeres de 6 a 60 años y atención para mujeres de 18 a 50 años en 44 municipios del estado.

4.6 Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México

El Gobierno del Estado de México está obligado a combatir la discriminación por precepto constitucional por considerarse una conducta que excluye a determinado grupo de la comunidad vulnerando el ejercicio de sus derechos e igualdad de oportunidades, por lo que en 2007, se emitió la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México responsabilizando a las instituciones de la entidad para prevenir, regular e intervenir en cualquier acto de discriminación.

Cabe mencionar que esta política señala que no serán consideradas las acciones afirmativas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados, en las que podrían incluirse las políticas para combatir la violencia contra las mujeres implementadas por el estado. Al respecto, esta política *regulatoria* compromete al Estado de México para fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, promover su educación, proporcionar información sobre su salud reproductiva, atender a mujeres embarazadas o madres solteras, fomentar el empleo para las mujeres, y crear centros que les brinden un apoyo integral.

4.7 Programa de Corazón y Conciencia, Siempre Sin Violencia

En 2007, el Estado de México implementó el “Programa de Corazón y Conciencia, Siempre Sin Violencia”, con el objetivo de realizar talleres dirigidos a representantes de instituciones públicas, privadas, organizaciones sociales y sociedad en general en diversas regiones de la entidad, en torno al tema de violencia contra las mujeres; asimismo, se instaló en dicho espacio un módulo itinerante encargado de brindar atención jurídica y psicológica a cualquier persona que requiriera el servicio, la cual en 2014 se convirtió en el Centro de Atención Itinerante, una unidad móvil. Cabe mencionar que es una política **distributiva** derivada de los recursos y las acciones desarrolladas por el PAIMEF, que debido a la cobertura del programa no mantuvo una trascendencia favorable en la entidad.

4.8 Programa Compromiso con el Futuro

Desde el año 2007 al 2011 el Gobierno del Estado de México implementó el “Programa Compromiso con el Futuro”, responsable de otorgar canastas alimenticias en especie con un valor de 306 pesos¹⁵⁶ a mujeres jóvenes menores de 19 años, madres o gestantes en condiciones de pobreza alimentaria, durante un periodo de nueve meses, así como asesorías en torno a la maternidad. Cabe mencionar que cada año fiscal en que se llevó a cabo el programa, alrededor de 6,000 mujeres fueron beneficiadas.

Tabla 26. RELACIÓN BENEFICIARIAS Y PRESUPUESTO (Compromiso con el Futuro 2007-2011)

Año	Beneficiarias	Presupuesto ejercido (mdp)	Tipo de apoyo
2007	3,000	12,000,000	Canasta alimentaria
2008	6,000	39,622,918	
2009	6,001	24,688,704	
2010	6,000	24,700,000	
2011	6,000	35,100,000	

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UI/005/2014 del 07 de marzo de 2014 en respuesta a la solicitud de información núm. 00005/CEMYBS/IP/2014 del 05 de febrero de 2014.

¹⁵⁶ Gobierno del Estado de México, “Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Gobierno del Estado de México”, Secretaría de Desarrollo Social, https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Mexico/eventos/simposio_mex.pdf, consultado en enero, 2018, p. 12.

Este programa puede considerarse una política distributiva, debido a que se destinaban recursos que realmente no combatían el problema de fondo; asimismo, se asoció la feminización de la pobreza con la violencia ejercida contra las mujeres; sin embargo, ni el apoyo ni la duración del mismo son útiles para el combate de la misma.

De 2012 a 2017, este programa se denominó “Futuro en Grande”, que de igual forma consistía en una canasta alimentaria o despensas durante nueve meses; sin embargo, se incluyeron productos para bebé y cursos de capacitación para el empleo, así como una nueva población objetivo, es decir, mujeres adolescentes de hasta 20 años de edad, la finalidad del programa era motivar a las mujeres a continuar con su formación académica, así como disminuir la mortalidad materna y embarazos prematuros. Empero, tanto los recursos ejercidos como la cantidad de beneficiarias fue menor a los años anteriores.

Tabla 27. RELACIÓN BENEFICIARIAS Y PRESUPUESTO (Futuro en Grande 2012-2014)

Año	Beneficiarias	Presupuesto ejercido (mdp)	Tipo de apoyo
2012	4,000	21,000,000	Canasta alimentaria y canastilla de maternidad
2013	5,000	21,000,000	
2014	5,500	25,000,000	

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UI/005/2014 del 07 de marzo de 2014 en respuesta a la solicitud de información núm. 00005/CEMYBS/IP/2014 del 05 de febrero de 2014.

Cabe mencionar que en 2018 el programa nuevamente fue denominado, ahora como “Familias Fuertes por un Mejor Futuro”, de igual forma tiene el propósito de apoyar a las mujeres menores de 20 años en estado de gestación o madres en condición de pobreza mediante apoyos monetarios alrededor de 1,000 pesos mensuales (hasta 10 meses) y cursos de capacitación para el autoempleo. Por lo que este programa a pesar de presentar algunas variaciones, desde su comienzo puede considerarse como una política *distributiva*, que no logra impactar positivamente en el combate a la violencia.

4.9 Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género

En 2008, se implementó el “Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género” como una obligación del ejecutivo federal para asignar una partida presupuestaria al combate de la violencia contra las mujeres; sin embargo, con la finalidad de obtener mayores ingresos en 2009 se fusionó con el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia

de Género (Fondo MVVG). En 2010 este mecanismo adquirió una mayor responsabilidad al sujetarse a Reglas de Operación denominándose entonces “Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género”¹⁵⁷, interesado en promover una política nacional que integre la nueva metodología de perspectiva de género en las instituciones del Estado mexicano en los tres niveles de gobierno, siendo así un programa impulsado por el Instituto Nacional de las Mujeres en coordinación con las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en este caso por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.

Específicamente, esta política *redistributiva* pretende la igualdad entre mujeres y hombres mediante la focalización en los problemas de la mujer al modificar la normativa de las instituciones, incorporar el tema en los planes de desarrollo y políticas de las entidades destinando presupuesto para implementarlos, así como capacitar o sensibilizar al capital social en torno a la violencia contra las mujeres. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Proyecto Institucionalización de la Perspectiva de Género en el Gobierno del Estado de México: En 2008 se implementó el proyecto “Institucionalización de la Perspectiva de Género en el Gobierno del Estado de México” con la finalidad de sensibilizar y capacitar a los servidores públicos vinculados con el tema.
- Proyecto Transversalidad: una estrategia para institucionalizar la perspectiva de género, en el sector Justicia, Salud y Municipal del Estado de México: En 2009, el Estado de México impulsó el proyecto “Transversalidad: una estrategia para institucionalizar la perspectiva de género, en el sector Justicia, Salud y Municipal del Estado de México”, con la finalidad de disminuir la impunidad en el delito de feminicidio, desalentar los estereotipos de género y fortalecer la integración social de las mujeres.
- Proyecto Empoderamiento de las Mujeres Mexiquenses, una posibilidad a través de la Institucionalización de la Perspectiva de Género: En 2010, el Estado de México promovió el proyecto “Empoderamiento de las Mujeres Mexiquenses, una posibilidad a través de la Institucionalización de la Perspectiva de Género”, el cual pretendía disminuir las

¹⁵⁷ Instituto Nacional de las Mujeres, “Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG), para el ejercicio fiscal 2017”, México, 2016, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/179401/TRANSVERSALIDAD..pdf>, consultado en enero, 2019.

desigualdades entre mujeres y hombres en relación con la violencia familiar, la trata de personas, la independencia económica y la participación política en la entidad.

- Proyecto Transversalidad y Cultura Institucional, procesos de desarrollo para transformar las relaciones entre mujeres y hombres en el Estado de México, en un sentido igualitario: En 2011, el Estado de México impulsó este proyecto con la finalidad de contribuir a la generación y/o modificación de las políticas públicas con perspectiva de género en cuanto a la procuración de justicia, salud y al ámbito municipal, mediante la capacitación en dichos sectores, con el apoyo del Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre mujeres y hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

4.10 Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas

En 2008 surgió el “Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas” con el objetivo de complementar el ingreso de las mujeres beneficiarias para disminuir su condición de pobreza y marginación, mediante la entrega de apoyos monetarios durante cinco meses a madres de familia cuyo rango de edad se encuentre entre los 19 a 36 años, con una cantidad que oscila entre los 2,250 a 2,750 pesos mensuales, misma política *distributiva* que de 2012 a 2017 se denominó “Programa Mujeres que Logran en Grande”, ampliando el rango de edad hasta los 59 años. De acuerdo con Guillermina Díaz el programa ejerció hasta 2014 un presupuesto de 2,930,976,092 de pesos para 970,550 beneficiarias¹⁵⁸.

4.11 Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México

Derivada del ordenamiento jurídico federal, el 12 de mayo de 2008 se publicó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, con la finalidad de fortalecer el marco jurídico que tutele el derecho de las mujeres a vivir libres de cualquier acto de violencia, en cumplimiento a los principios de libertad, no discriminación, igualdad jurídica, respeto a la dignidad humana, seguridad. Asimismo, pretende coordinar al gobierno estatal con los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las

¹⁵⁸ Díaz Pérez, Guillermina, Vázquez González, Natalia Ix-Chel (et. al.), *Violencia hacia la mujer: un abordaje desde las políticas públicas en el Estado de México*, ponencia en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015, p. 13.

mujeres, mediante la implementación de políticas; así como, transformar las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que reproducen dicha violencia; garantizar la protección institucional para las víctimas y asegurar el acceso de la justicia.

Esta ley define los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, asimismo expone la violencia en el noviazgo, la alerta de violencia de género, la violencia feminicida, obstétrica, política, las órdenes de protección, medidas de seguridad, prevención y justicia, distribución de competencias, atención a las víctimas, refugios. Puede considerarse como una ley modelo, de la cual parten las acciones específicas en el gobierno estatal y los municipios para combatir la violencia contra las mujeres, en términos generales se trata de una *política regulatoria*.

4.12 Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México

El 25 de septiembre de 2008 se emitió la “Ley para para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México”¹⁵⁹ con el propósito de establecer medidas para proteger la vida, libertad e integridad física, psicológica, sexual y patrimonial de todos los miembros de la familia, así como atender a quienes ejercen violencia, siendo el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México y el Consejo para Prevenir y Erradicar la Violencia Familiar en el Estado de México, y las instancias municipales en la materia los responsables de operar esta *política regulatoria*. Entre las acciones que caracterizan a esta ley se encuentra el brindar psicoterapias y servicios de reeducación a los individuos que ejercen violencia, solicitar medidas de protección ante las autoridades judiciales y difundir una cultura estatal de la no violencia que reconozca los derechos humanos y procure la paz en el núcleo familiar.

¹⁵⁹ Entendiendo a la violencia familiar como el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por personas que tengan o hayan tenido relación de parentesco, por consanguinidad hasta el cuarto grado ascendente o colateral, por afinidad, por adopción, o por relación de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho con la víctima. Gobierno del Estado de México, Decreto número 198. Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 25 de septiembre de 2008, p. 2.

4.13 Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México

En 2010 se publicó la política *regulatoria* denominada “Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México”, con el objetivo de orientar, proteger y garantizar la igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en la entidad, a través de eliminar la discriminación y empoderar a las mujeres¹⁶⁰, siendo el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social el responsable de su cumplimiento, por tanto es considerada una política regulatoria en el Estado de México que pretende fomentar la igualdad, obligar que se incorpore en el presupuesto la perspectiva de género e impulsar el lenguaje incluyente en la entidad, apoyándose del Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y del Programa Integral para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

4.14 Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

El 27 de enero de 2011 se efectuó la sesión de integración del sistema estatal para la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, constituyéndolo como un órgano colegiado diseñado para promover acciones y servicios que garanticen el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como impulsar la igualdad social entre los sexos, el empoderamiento femenino y eliminar la discriminación¹⁶¹. Empero, el reglamento del sistema fue publicado en la Gaceta de Gobierno el 26 de marzo de 2015.

La Secretaría General de Gobierno del Estado de México y el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social presiden dicho sistema, encargado principalmente de la planeación,

¹⁶⁰ Entendiendo a la discriminación como cualquier forma de preferencia, distinción, exclusión (...) basada en el sexo, género (...) que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales, poniendo a determinadas personas en desventaja con respecto a otras y empoderamiento como el proceso mediante el cual las personas transitar de una situación de presión y desigualdad a un estado de conciencia y autonomía. *Cfr.*, Gobierno del Estado de México, Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México, 2010.

¹⁶¹ Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, “Sistema estatal para la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”, México, s.a., <http://cemybs.edomex.gob.mx/mexiquenses-vida-sin-violencia/sistema-estatal-para-la-igualdad-y-la-no-violencia-contra-las-mujeres>, consultado en diciembre, 2018.

seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas en la materia, en cumplimiento al artículo 10 de la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México; sin embargo, el sistema está integrado por las diversas secretarías del Estado de México, Institutos, la comisión legislativa para la igualdad de género, la comisión de derechos humanos, representantes de organizaciones civiles y de instituciones de investigación especializadas en el tema.

Además, el sistema se desenvuelve mediante cuatro comisiones especiales, prevención, atención, sanción y erradicación. La primera está dirigida a establecer acciones que obstaculicen actos de violencia en contra de las mujeres; la segunda, pretende crear estrategias en torno a la atención integral de las mujeres víctimas de violencia; la tercera evalúa la funcionalidad de los mecanismos encargados de sancionar la violencia contra las mujeres ya sea para perfeccionarlos o sustituirlos, finalmente, la cuarta propone políticas mediante información estadística e investigaciones para combatir el problema¹⁶².

¹⁶² *Idem.*

Tabla 28. INTEGRANTES POR COMISIÓN DEL SISTEMA ESTATAL PARA LA IGUALDAD Y LA NO VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Comisión	Integrantes del Sistema
Comisión de Prevención	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Educación, que está a cargo de la presidencia de la comisión; • El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, que funge como Secretaría Técnica; • La Secretaría de Finanzas; • La Secretaría del Trabajo; • La Secretaría de Obra Pública; • La Secretaría de Comunicaciones; • La Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano; • La Secretaría de Turismo; • La Secretaría de Movilidad; • La Secretaría de Desarrollo Social; • La Secretaría de Cultura; • El Instituto Electoral del Estado de México; • La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; y • Representante de institución de investigación especializada en igualdad de género.
Comisión de Atención	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Salud, que está a cargo de la presidencia de la comisión; • El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, que funge como Secretaría Técnica; • La Secretaría de Desarrollo Económico; • El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México; • El Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México; • El Instituto Mexiquense de la Juventud; • El Instituto Mexiquense contra las Adicciones; • El Instituto Mexiquense del Emprendedor; y • Representante de la organización civil especializada en derechos humanos.
Comisión de Sanción	<ul style="list-style-type: none"> • La Fiscalía General de Justicia del Estado de México, que está a cargo de la presidencia de la comisión; • El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, que funge como Secretaría Técnica; • La Secretaría de la Contraloría; • El Poder Judicial del Estado de México; • La Comisión Legislativa para la Igualdad de Género de la Legislatura del Estado de México; • El Tribunal Electoral del Estado de México; • La Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal; y • Representante de la organización civil especializada en derechos humanos.
Comisión de Erradicación	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría General de Gobierno, que está a cargo de la presidencia de la comisión; • El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, que funge como Secretaría Técnica; • La Secretaría de Desarrollo Agropecuario; • La Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana; • La Secretaría del Medio Ambiente; • La Universidad Autónoma del Estado de México; • El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios; y • Representante de institución de investigación especializada en igualdad de género.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del Estado de México “Integrantes”, Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, http://187.188.89.176:81/_sepasevim/?page_id=55, consultado en diciembre, 2018.

Hasta el momento, este sistema ha presenciado 17 sesiones ordinarias para generar acciones y acuerdos que simbolizan al sistema como una política *redistributiva* por considerar las cuatro vertientes principales del combate a la violencia como los siguientes¹⁶³:

- Instalación de Unidades de Género y Erradicación de la Violencia al interior de las instancias que integran el sistema;
- Expedición del Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres y del Programa de Cultura Institucional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres;
- Instalación de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia;
- Capacitación a los integrantes en materia de derechos humanos de las mujeres;
- Implementación y acciones relacionadas con el Banco de Datos de Información del Estado de México sobre los casos de violencia contra las mujeres (BADAEMVIM);
- Instalación de 125 sistemas municipales en la materia con la finalidad de conjuntar esfuerzos institucionales para combatir la violencia, mediante un oficio remitido el 17 de julio de 2013 por la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad.

4.15 Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de México

En 2013 se emitió el “Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de México”, que pretendía combatir los fenómenos de violencia y desigualdad que sufren las mujeres, mediante acciones de prevención, atención, sanción y erradicación, así como, promover el empoderamiento de las mujeres y desarrollar medidas reeducativas para las personas que ejercen violencia. Este programa fue implementado desde

¹⁶³ *Idem.*

2013 a 2017 como un instrumento que impulsa las acciones que debe realizar el sistema estatal en la materia en cinco ejes de acción:

1. Igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres: Instalación de la Unidad de Equidad de Género y Erradicación de la Violencia en cada una de las dependencias del Estado de México; incorporar la perspectiva de género, fomentar lenguaje incluyente en campañas de difusión estatales, difundir la certificación de prácticas para la igualdad laboral;
2. Prevención: Ejecutar acciones sobre enfermedades específicas de la población femenina; formular estrategias para transformar modelos socioculturales de conducta entre las mujeres y hombres; generar mecanismos de protección a las mujeres, realizar campañas de difusión, aplicar herramientas de detección de violencia, prevenir el embarazo en adolescentes, implementar programas de salud reproductiva, platicas y talleres para prevenir adicciones, difundir los derechos de las mujeres, otorgar becas a mujeres y niñas, implementar el servicio de transporte público exclusivo para mujeres, promover el mantenimiento y mejoramiento de espacios públicos;
3. Atención: Conjunto de servicios especializados tanto para las víctimas como para las personas que ejercen violencia (atención jurídica, psicológica, trabajo social, médica, psiquiátrica, laboral, tratamiento contra las adicciones). Así como, otorgar apoyos económicos para lograr el empoderamiento femenino; canalizar a instancias especializadas para atender a las mujeres, dar seguimiento a mujeres en situación de violencia, construir guarderías, otorgar capacitaciones a mujeres en actividades productivas;
4. Sanción: Garantizar a las mujeres el acceso a la justicia y fortalecer las agencias del Ministerio Público en la materia.
5. Erradicación: Establecer un sistema de información estadística y de investigación sobre la violencia contra las mujeres para contribuir en el ciclo de políticas públicas.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Cfr., Gobierno del Estado de México, “Programa integral para la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres del Estado de México”, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/EdoMex/MEX_MA2_PROGRAMA_IGUALDAD_12.pdf, consultado en enero, 2019.

Cabe señalar que esta política se encuentra alineada al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD), cuyo objetivo es coordinar las políticas públicas de equidad de género en el país; asimismo, tiene como antecedente el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2009-2012. Empero, el programa del Estado de México es considerado una política *distributiva*, a pesar de sus esfuerzos por constituirse como un programa integral, el cual deja mucho que desear al privilegiar la prevención y atención en la asignación de recursos y acciones.

4.16 Programa El Papel Fundamental de la Mujer y la Perspectiva de Género

En 2014, se ejecutó la política *distributiva* denominada “Programa El Papel Fundamental de la Mujer y la Perspectiva de Género”, con el objetivo de incrementar el bienestar de las mujeres de manera integral impulsando sus capacidades, promoviendo su inclusión a la educación, brindando capacitación laboral, apoyos financieros y servicios de salud, mediante el Proyecto de Bienestar Social para la Mujer y el Proyecto de Fomento a la Cultura de Equidad de Género, ejecutados por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social. El programa ha considerado que los principales problemas de la mujer son: la insuficiencia de ingresos, limitaciones laborales, bajas remuneraciones, doble jornada laboral, rezago educativo y acceso limitado a servicios de salud, asignando para dicho ejercicio fiscal 1,110,435,896 pesos, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 29. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO (EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LA MUJER Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, 2014)

Acción	Presupuesto
Capacitación de la mujer para el trabajo	1,838,739
Atención educativa a hijos de madres trabajadoras	92,949,670
Proyectos productivos para el desarrollo de la mujer	998,395,819
Fomento a la cultura de equidad de género	13,904,147
Atención integral a la madre adolescente	3,347,521

Fuente: Gobierno del Estado de México, “Programa: El papel fundamental de la mujer y la perspectiva de género”, <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/02060805.pdf>, consultado en enero, 2019, p. 7.

4.17 Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres para el Estado de México

Gutiérrez Contreras menciona que el aumento en los asesinatos de las mujeres en el Estado de México, así como la incapacidad de las autoridades locales para enfrentar el problema, impulsaron a organizaciones de la sociedad civil como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. y al Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, en diciembre de 2010, a solicitar al gobierno federal emitir una Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en la entidad; sin embargo, la solicitud fue rechazada, debido a que, según las autoridades, existían motivos político – partidistas detrás de la petición, específicamente en contra del gobernador en turno, Enrique Peña Nieto. Empero, el 28 de julio de 2015 el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en su 16ª sesión extraordinaria acordó por unanimidad declarar la Alerta de Violencia de Género contra las mujeres en once municipios del Estado de México: Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad, por considerarse los municipios más alarmantes para las mujeres.

Por lo que, el 3 de noviembre de 2015, el Gobierno del Estado de México publicó en el periódico oficial el Decreto del Ejecutivo del Estado para Atender la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres, aludiendo al artículo primero constitucional que menciona que es obligación de todas las autoridades de gobierno promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y del Estado prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, así como a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso “Campo Algodonero”, en donde se obliga al Estado Mexicano observar los delitos relacionados con violencia de género.

Además, la declaratoria obliga al Estado de México, emitir un decreto administrativo para que las autoridades competentes proporcionen atención urgente a los delitos contra las mujeres, así como a la búsqueda inmediata y localización de las mismas, mediante la capacitación del personal en protocolos de actuación especializados en la materia, debido a que esta medida fue solicitada por la frecuente desaparición de mujeres y el aumento de feminicidios en la entidad. Al respecto, el 23 de marzo de 2017 se publicó el Acuerdo Interinstitucional por el que se autoriza y da a conocer el Protocolo ALBA Estado de México,

que pretende la búsqueda con vida de mujeres reportadas como desaparecidas mediante la coordinación de acciones federales, estatales y municipales.

Asimismo, el 18 de abril de 2017 se publicó el Manual y Protocolo de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito de Femicidio creado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México (CEAVEM), con la finalidad de *garantizar los derechos de las víctimas a la ayuda, asistencia, atención y reparación integral del daño e impulsar sus derechos en el proceso penal para una investigación con perspectiva de género que abone a la lucha contra la impunidad y erradicación del delito*¹⁶⁵. Este protocolo se desarrolla en tres fases: Medidas urgentes de ayuda, asistencia y atención; ingreso al Registro Estatal de Víctimas y acceso al Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; y reparación integral del daño, en las cuales principalmente se establece contacto con los familiares de la víctima directa del delito de femicidio.

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres es un mecanismo establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México para garantizar la vida, libertad y seguridad de las mujeres. A nivel nacional, el Estado de México fue la primera entidad en emitirse la AVGM; sin embargo, no ha brindado resultados positivos en la materia, ya que la tasa de violencia contra las mujeres sigue en aumento. Las medidas que pretendían implementarse giraban en torno a la investigación, resolución de casos de violencia contra las mujeres, mecanismo de capacitación de personal, denuncias, supervisión y sanción contra el delito, eficientar la administración de justicia, sistematizar información respecto al tema, así como el fortalecimiento de instituciones en la materia. Al respecto, se menciona *que las acciones implementadas hasta el momento, no han tenido el impacto necesario para prevenir o mitigar el problema*¹⁶⁶. No obstante, la Declaración de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres es considerada una política *redistributiva*, debido a que busca visibilizar el problema en la entidad, reconociendo que dicha violencia

¹⁶⁵ Gobierno del Estado de México, *Manual y Protocolo de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito de Femicidio*, Periódico oficial del Gobierno del Estado de México, 18 de abril de 2017, p. 4.

¹⁶⁶ Anónimo, “Colectivos y familiares exigen segunda alerta de género en el Edomex; la que está activa no funcionó, acusan”, *Animal Político*, 17 de septiembre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/09/segunda-alerta-genero-edomex/>, consultado en enero, 2019.

es parte de un conflicto de magnitud estructural que emerge tanto de la esfera pública como privada, y pretende reorganizar a la sociedad.

4.18 Programa de Cultura Institucional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

El 31 de julio de 2015, una vez declarada la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, en el Estado de México se notificó la necesidad de elaborar un “Programa de Cultura Institucional para la Igualdad”, como parte de las medidas de prevención y ejecución del sistema estatal para la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Dicho programa fue publicado el 14 de septiembre de 2017 en el periódico oficial.

Este programa es una herramienta que pretende institucionalizar la perspectiva de género, con base en tres ejes principales: el clima laboral para la igualdad sustantiva entre ambos sexos; la conciliación entre la vida laboral y familiar; y la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexual, así como promover la formación del personal de la administración pública estatal en el tema.

Algunas de las acciones específicas en cada eje son las siguientes:

- Clima laboral para la igualdad entre mujeres y hombres: incluir en los ordenamientos jurídicos de las instituciones la perspectiva de género, crear códigos de conducta que incluyan el respeto a los derechos humanos de las mujeres, promover la paridad de género, modificar la normatividad interna para facilitar la igualdad de condiciones entre mujeres y hombres en la incorporación laboral, garantizar la igualdad salarial, contemplar en cursos de inducción temas de violencia de género;
- Conciliación entre la vida laboral y familiar: modificar ordenamientos internos para regular las relaciones laborales con perspectiva de género, incluyendo por ejemplo licencias de paternidad y maternidad;
- Hostigamiento y acoso sexual: emitir pronunciamientos de cero tolerancia ante conductas de hostigamiento o acoso sexual, gestionar cursos o talleres sobre el tema, promover la cultura de denuncia en la materia, elaborar un protocolo de actuación para prevenir, atender y sancionar dicha conducta.

Por lo anterior, puede considerarse una política *redistributiva*, debido a que contempla un cambio de paradigma en las relaciones laborales en las instituciones del Estado de México, coadyuva en la transformación armoniosa de la sociedad, en que tanto la mujer como el hombre son parte de la esfera pública y privada.

4.19 Programa “Mexiquense por una Vida Sin Violencia”

El 26 de septiembre de 2017 se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de México los lineamientos de operación del Programa Mexiquense por una Vida Sin Violencia, el cual pretende contribuir a la prevención y atención de la desigualdad, discriminación y violencia de género en la entidad mediante un conjunto de servicios multidisciplinarios, entre los que destacan: asesoría jurídica y psicológica, brigada de seguimiento, contención, líneas telefónicas de atención sobre trata de personas y violencia contra mujeres, así como, refugios para las víctimas. El programa ofrece como acciones de prevención, pláticas, talleres, conferencias, cine-debates, círculos de lectura con la finalidad de reducir los factores de riesgo de violencia contra las mujeres, así como prevenir el embarazo en adolescentes; mientras que las acciones de atención procuran aminorar la situación de violencia mediante asesorías especializadas en Derecho, Psicología y Trabajo Social. Asimismo, el programa cuenta con dos Centros de Atención y Reeducción *para Personas que Ejercen Violencia de Género*, ubicados en los municipios de Toluca y Naucalpan, cuyo objetivo es trabajar con victimarios, concientizándolos de sus actos, y desarrollando nuevas formas de convivencia.

El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social es el responsable de la ejecución del programa, su población objetivo son las mujeres, sus hijas e hijos en estado de vulnerabilidad, víctimas de violencia en cualquiera de sus modalidades o tipos, asimismo, las personas que ejercen violencia de género. Es un programa de desarrollo social que brinda servicios por un lapso aproximado de seis meses de manera gratuita, opera en todos municipios del Estado de México; sin embargo, sólo cuenta con 29 Unidades de Atención, 5 Refugios Temporales, 2 Brigadas de Seguimiento, 2 Centros de Atención y Reeducción para Personas que Ejercen Violencia de Género, 4 Unidades Móviles, 2 Líneas Telefónicas. Cabe mencionar el presupuesto asignado para la ejecución del programa desde el inicio de su operación a 2018.

Tabla 30. PRESUPUESTO DEL PROGRAMA “MEXIQUENSE POR UNA VIDA SIN VIOLENCIA”

Año	Presupuesto (mdp)
2008	8,000,000
2009	9,000,000
2010	8,000,000
2011	44,669,379
2012	42,000,000
2013	70,000,000
2014	80,000,000
2015	90,000,000
2016	90,000,000
2017	90,000,000
2018	92,700,000

Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/002/2019 del 25 de enero de 2019 en respuesta a la solicitud de información núm. 0002/CEMYBS/IP/2019 del 07 de enero de 2019.

Parte de sus recursos fueron obtenidos a través del PAIMEF y del Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género, asimismo con el antecedente de dicho programa “Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia”, implementado en 2007 por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, considerada como una política *distributiva* por no resolver el problema estructural sino que se encargó de ofrecer atención jurídica y psicológica mediante 16 unidades ubicadas en las diversas regiones del estado¹⁶⁷.

Al respecto, el programa “Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia” atendió a 101,056 personas de 2007 a 2011, mientras que el Programa “Mexiquense por una vida sin violencia” a 468,086 personas, siendo 444,089 mujeres (94.9%) y 23,997 hombres (5.1%)¹⁶⁸. Además, el programa atendió a 29,479 personas que han ejercido violencia de 2012 a 2018. Cabe señalar que este programa no obtuvo los resultados deseados, ya que de acuerdo con Guillermina Díaz la meta en 2007 era atender a 136,000 personas, siendo 4,760 el resultado obtenido, en 2008 con 559,790 personas de las cuales sólo se atendieron 5,236 y en 2009 la meta anual era de 91,100 de las cuales se atendieron 20,676 personas¹⁶⁹, lo cual es un reflejo

¹⁶⁷ Amecameca, Atlacomulco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapan de la Sal, Lerma, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tejupilco, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán, Valle de Bravo y Zumpango.

¹⁶⁸ Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/002/2019 del 25 de enero de 2019 en respuesta a la solicitud de información núm. 0002/CEMYBS/IP/2019 del 07 de enero de 2019.

¹⁶⁹ Díaz Pérez, Guillermina, *op. cit.*, nota 58, p. 175.

de la falta de análisis en torno a la violencia contra las mujeres y por ende en el diseño de políticas públicas para combatirla.

En 2014 se registró que el programa otorgó 54,000 asesorías jurídicas, psicológicas y de trabajo social a mujeres en situación de violencia y atendió a 115 personas en las unidades de mujeres, en 2015 un total de 53,700 asesorías y benefició a 113,500 personas en las diversas unidades, la cobertura del programa para 2016 fue de 234,700 personas y específicamente en ese año se brindaron 4,300 asesorías a personas que generan la violencia, y 57,300 asesorías a mujeres¹⁷⁰.

Asimismo, es importante mencionar que la línea de violencia, se implementó por el mismo organismo en agosto de 2006, cuya función era asesorar a las víctimas, y en dado caso canalizar o enviar una ambulancia al domicilio de la misma.¹⁷¹ Cabe mencionar que los municipios que más solicitaron orientación fueron: Toluca, Naucalpan, Ecatepec y Nezahualcóyotl, coherente con la cantidad de feminicidios presentados en el Estado de México, así como se presenta una disparidad entre la meta programada y la realidad.

Tabla 31. RESULTADOS “LÍNEA SIN VIOLENCIA”

Año	Meta anual	Total de llamadas recibidas	Total de llamadas canalizadas
2006	100	189	0
2007	1000	648	176
2008	800	1087	116
2009	800	1226	62
2010	n.d.	1846	n.d.
2011	n.d.	1196	n.d.
2012	n.d.	2953	n.d.
2013	n.d.	4146	n.d.
2014	n.d.	4229	n.d.

Fuente. Díaz Pérez, Guillermina, Políticas públicas para combatir la violencia hacia la mujer en el Estado de México 2005-2009, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 176 y 177 y Díaz Pérez, Guillermina, Vázquez González, Natalia Ix-Chel y Pérez Damián, Araceli, Violencia hacia la mujer: un abordaje desde las políticas públicas en el Estado de México, ponencia en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015, p. 8.

¹⁷⁰ Cruz López, Mariana, *La inexistencia de una política pública integral en materia de feminicidios durante el periodo del gobernador Eruviel Ávila Villegas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, pp. 77 a 79.

¹⁷¹ Las llamadas fueron canalizadas principalmente al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, al Instituto de Defensoría de Oficio, Ministerios Públicos del Estado de México, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, al Instituto Nacional de la Mujer, la Red Nacional de Refugios, a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas. Díaz Pérez, Guillermina, *op. cit.*, nota 158, p. 8.

Derivado de lo anterior, el programa “Mexiquense por una vida sin violencia” puede catalogarse como una *política redistributiva* incipiente, debido a que contempla la prevención como eje principal y brinda atención tanto a la víctima como a las personas que ejercen violencia, sin señalar al hombre como único responsable; sin embargo, su evaluación se basa únicamente en encuestas de satisfacción y no en la comparación del comportamiento en su población objetivo antes y después de participar en el programa. Además, se considera una política redistributiva incipiente porque no proporciona únicamente recursos monetarios como otros programas, sino que ofrece servicios especializados; no obstante, el programa no actúa para erradicar la violencia contra las mujeres en el resto de la población, sino en aquellas personas que se acercan al mismo y que ya estuvieron inmersas en el ciclo de violencia.

En cuanto a la metodología propuesta por Cohen y Franco respecto al impacto de la política podemos concluir que este programa inició sus operaciones como una política distributiva en 2008 responsable de esparcir sus escasos recursos a una población objetivo pasando de 8,000,000 pesos a 92,700,000 pesos en 2018, con una población objetivo clara: mujeres de 18 años o más, mujeres menores de edad emancipadas, y en su caso hijas e hijos en situación de violencia, y un objetivo claro: contribuir a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres mediante servicios multidisciplinarios, cuya cobertura alcanza los 125 municipios del Estado de México.

Desgraciadamente, a pesar de haber ejercido un total de 624,369,379 pesos en aproximadamente 569,142 beneficiarios desde el inicio de su operación hasta el 2018, no fue posible observar un cambio cuantitativo en la población universo, potencial ni objetivo, es decir, en las personas que habitan en la entidad, las personas que viven en situación de violencia interesadas en el programa y las descritas anteriormente, ya que comparando la situación inicial, en donde se registraban 188 homicidios de mujeres en 2007 con una situación posterior, en donde para 2018 prevalecen cerca de 500 homicidios, 98 feminicidios, y más del 70% de las mujeres señalan haber sido víctimas de violencia, se observa que aún con la implementación de esta política no se ha producido un impacto positivo en el fenómeno.

4.20 Centros de Justicia para las Mujeres en el Estado de México

En 2012, se crearon dos “Centros de Justicia para las Mujeres en el Estado de México” adscritos a la Subprocuraduría para la Atención de los Delitos Vinculados a la Violencia de Género de la Procuraduría General de Justicia, ubicados específicamente en los municipios de Toluca y Cuautitlán Izcalli. Estos centros ofrecen una mayor responsabilidad en la persecución y atención de delitos relacionados con violencia contra las mujeres; asimismo, ofrecen servicios de diversa índole para apoyar a las víctimas de manera integral; no obstante, debido a la cobertura de los mismos se considera una política *distributiva* por no incidir en la resolución estructural del problema y responder sólo a una distribución de recursos.

4.21 Centros de Atención Integral para Mujeres

Posteriormente, el Gobierno del Estado de México creó tres “Centros de Atención Integral para Mujeres(CAIM)” con el objetivo de brindar atención desde un enfoque aún más amplio que los Centros de Justicia mencionados anteriormente, debido a que no sólo brinda asesorías psicológicas o jurídicas, sino que capacita a las mujeres mediante diversos cursos con la finalidad de brindarles herramientas para independizarse económicamente; sin embargo, se considera una política *distributiva* debido a su débil cobertura. A continuación se proporciona el municipio, fecha de creación y los cursos impartidos en cada centro.

Tabla 32. CURSOS DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA MUJERES

Municipio	Fecha de creación	Cursos impartidos
Zinacantepec	07/03/2014	<ul style="list-style-type: none"> • Repostería • Alta costura • Estilismo • Inglés • Computación • Activación física • Reparación de aparatos electrodomésticos • Manualidades (Pintura, bisutería, bordado, guras de fieltro y foami, etc) • Cultivos de hortalizas con técnicas en Hidroponía
Aculco	07/03/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Repostería • Alta costura • Estilismo • Inglés • Computación • Activación física • Reparación de aparatos electrodomésticos • Manualidades (Pintura, bisutería, bordado, guras de fieltro y foami, etc)

Ecatepec de Morelos	15/09/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Repostería • Alta costura • Estilismo • Inglés • Computación • Activación física • Reparación de aparatos electrodomésticos • Manualidades (Pintura, bisutería, bordado, guras de fieltro y foami, etc) • Estética canina
---------------------	------------	---

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/058/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00058/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018, p. 7 y 8.

4.22 Programa Familias Fuertes Salario Rosa

En 2018 el Gobierno del Estado de México implementó el “Programa Familias Fuertes Salario Rosa” con la finalidad de disminuir el fenómeno de la feminización de la pobreza para mujeres de 18 a 59 años de edad que no se encuentren en la población económicamente activa, mediante la entrega bimestral de recursos monetarios por una cantidad aproximada de 2,400 pesos, capacitaciones para fomentar el autoempleo y asesorías jurídicas y psicológicas para casos de violencia. Este programa es considerado una política *distributiva* operada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, quién además de entregar los apoyos monetarios y brindar los cursos, se encarga de la selección de beneficiarias, priorizando así a mujeres con cáncer o discapacidad, víctimas y ofendidas de algún delito o jefas de familia.

4.23 Programa Familias Fuertes Alimentación Mexiquense

De igual forma, en 2018 se implementó el “Programa Familias Fuertes Alimentación Mexiquense”, con el objetivo de disminuir la pobreza alimentaria en la población del Estado de México con un rango de edad de 18 a 60 años, tanto para mujeres como para hombres, mediante dos modalidades: la entrega de una canasta alimentaria única y la entrega bimestral de la canasta. Cabe mencionar que esta política *distributiva* es ejecutada a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.

4.24 Programa Familias Fuertes con Becas Rosas

En 2018, el gobierno del Estado de México implementó el “Programa Familias Fuertes con Becas Rosas” para disminuir el rezago educativo en hijas e hijos de mujeres desaparecidas o víctimas del delito de feminicidio u homicidio doloso mediante la entrega de una beca

escolar, por lo que se considera una política *distributiva*. Asimismo, existe la beca de apoyo a la educación básica de madres adolescentes y jóvenes embarazadas cuyo rango de edad oscile entre los 12 y 18 años 11 meses, el apoyo económico consta de 850 pesos mensuales (máximo 10 meses).

Derivado de lo expuesto anteriormente, se observó que de las 29 políticas identificadas en la materia en un periodo de 19 años, encabezadas por cuatro administraciones gubernamentales del mismo corte partidista, 15 cumplen con el carácter de distributivas, es decir el 51.72%, por únicamente distribuir recursos temporales y limitados directamente a la población afectada por la violencia contra las mujeres en lugar de construir una estrategia integral que verdaderamente contribuya a combatir el problema, como lo haría apostar por políticas redistributivas, de las cuales la entidad cuenta con 8, equivalentes al 27.58% de las políticas implementadas, mientras que 6 son de carácter regulatorio, siendo el 20.68% de las políticas las que constituyen el marco jurídico en la materia. Además fue posible observar que las acciones del gobierno del Estado de México suelen repetirse a través del tiempo con pequeñas modificaciones, por ejemplo la denominación de los programas.

Los mecanismos empleados por el Estado de México no presentan un minucioso ciclo de políticas para intervenir en este problema público ni en su población objetivo, no hay un estricto diseño de los programas por el método de la raíz expuesto por Lindblom, ya que acercarse a él es complicado, debido a que en la Administración Pública difícilmente se estudia un fenómeno desde el principio, siempre existen antecedentes; sin embargo, el Estado de México ha abusado de ello al implementar en cada administración los programas pasados, arrastrando así la idea e influyendo muy poco o nada en la solución del problema, ya que como observamos en el capítulo anterior los índices de violencia contra las mujeres se han mantenido constantes desde 1999, salvo en cuanto al delito de feminicidio que va al alza. Asimismo, las políticas carecen de una evaluación exhaustiva para conocer el impacto real de los programas, los resultados netos de la política.

Tabla 33. CRONOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MÉXICO (1999-2018)

Administración	Año	Política
Arturo Montiel Rojas (1999-2005)	1999	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México
	2000	Decreto por el que se crea el Instituto Mexiquense de la Mujer (IMEM)
Enrique Peña Nieto (2005-2011)	2006	Decreto por el que se modifica el IMEM y se crea el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS)
		Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos Cometidos Contra la Mujer y Delitos Relacionados con Violencia Familiar y Sexual
	2007	Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
		Programa Compromiso con el Futuro
		Programa de Corazón y Conciencia, Siempre sin Violencia
	2008	Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia
		Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México
		Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México
		Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
	2009	Programa Compromiso con el Futuro
		Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas
		Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
	2010	Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas
		Programa Compromiso con el Futuro
		Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México
		Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
	2011	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
		Programa Compromiso con el Futuro
		Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas
		Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre mujeres y hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
Fiscalía Especializada en Femicidios		
Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género		
Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia		

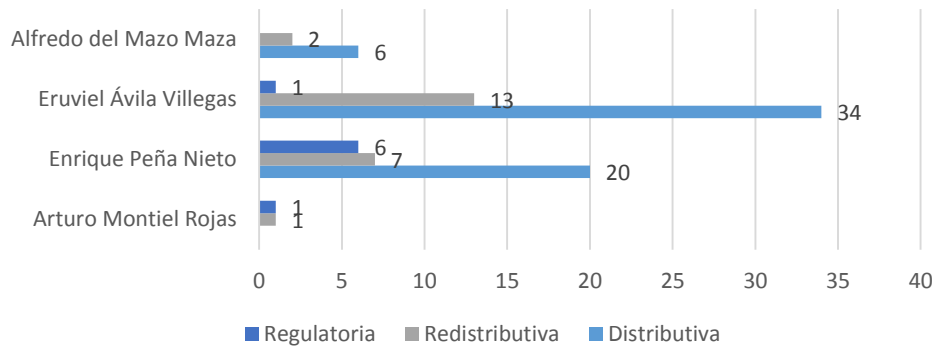
Administración	Año	Política
Eruviel Ávila Villegas (2011-2017)	2012	Programa Mujeres que Logran en Grande
		Programa Futuro en Grande
		Centro de Justicia para las Mujeres en el Estado de México
		Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
		Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género
	2013	Ley para prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas del Estado de México
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
		Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia
		Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
		Programa Futuro en Grande
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
		Programa Mujeres que Logran en Grande
	2014	Programa Mujeres que Logran en Grande
		Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
		Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
		El Papel Fundamental de la Mujer y la Perspectiva de Género
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
		Centros de Atención Integral para Mujeres
		Programa Futuro en Grande
	2015	Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
		Programa Mujeres que Logran en Grande
		Programa de Cultura Institucional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
		Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia
		Centros de Atención Integral para Mujeres
		Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
	2016	Programa Futuro en Grande
		Programa Mujeres que Logran en Grande
		Programa Futuro en Grande
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
		Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
		Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
		Centros de Atención Integral para Mujeres
		Programa Compromiso Mexiquense por una Vida Sin Violencia

Administración	Año	Política
	2017	Programa Mujeres que Logran en Grande
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
		Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
		Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
		Programa Futuro en Grande
		Programa Mexiquense por una Vida Sin Violencia
		Programa de Cultura Institucional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
		Centros de Atención Integral para Mujeres
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
Alfredo del Mazo Maza (2017-2023)	2018	Programa Familias Fuertes Salario Rosa
		Programa Familias Fuertes Alimentación Mexiquense
		Programa Familias Fuertes por un Mejor Futuro
		Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
		Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
		Centros de Atención Integral para Mujeres
		Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
		Programa Familias Fuertes con Becas Rosas

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, Díaz Pérez, Guillermina, Vázquez González, Natalia Ix-Chel y Pérez Damián, Araceli, *Violencia hacia la mujer: un abordaje desde las políticas públicas en el Estado de México*, ponencia en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015.

	Política Regulatoria
	Política Distributiva
	Política Redistributiva

Gráfica 8. CLASIFICACIÓN DE POLÍTICAS POR ADMINISTRACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, Díaz Pérez, Guillermina, Vázquez González, Natalia Ix-Chel y Pérez Damián, Araceli, *Violencia hacia la mujer: un abordaje desde las políticas públicas en el Estado de México*, ponencia en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015.

En la gráfica anterior se muestra el total de políticas implementadas en la gestión de las cuatro administraciones correspondientes al periodo 1999-2018, de acuerdo a la clasificación expuesta por T.J. Lowi (distributivas, regulatorias y redistributivas), en donde se observa una tendencia por las políticas distributivas en cada gubernatura.

Al respecto se observa que en la administración de Arturo Montiel Rojas se registró una política regulatoria y una redistributiva, Enrique Peña Nieto presentó seis regulatorias, siete redistributivas y 20 distributivas, con un total de 33 políticas en su administración, mientras que Eruviel Ávila Villegas fue únicamente una política regulatoria, trece redistributivas y treinta y cuatro distributivas, siendo el gobernador con mayor cantidad de políticas implementadas en su periodo con un total de 48, debido a su repetición en cada año fiscal desde la gubernatura anterior, en cuanto a Alfredo del Mazo Maza se han registrado dos políticas redistributivas y seis distributivas. Cabe recordar que del conteo total de las políticas presentadas en cada administración, únicamente existen 29, algunas de las cuales son implementadas nuevamente en la gubernatura posterior.

Capítulo 5. Propuestas para combatir la violencia contra las mujeres

En el capítulo anterior se analizaron las políticas implementadas en el Estado de México para combatir la violencia contra las mujeres, por lo que ahora se mencionan siete líneas de acción estratégicas para intervenir en la problemática, relacionadas con establecer un diagnóstico claro de la situación real de la entidad frente al problema, entender a la violencia feminicida como parte de la tipología y no como un ámbito de ocurrencia como señala la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, invertir en la función de seguridad pública, fortalecer el acceso de las mujeres a la administración de justicia y la capacitación del personal involucrado, empoderar al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social como líder de las políticas en la materia, enfocar las políticas públicas tanto en la víctima y el agresor, por último realizar una evaluación exhaustiva de las políticas implementadas para analizar su pertinencia.

Propuesta 1. Replantear el diagnóstico sobre el estado de violencia contra las mujeres para la formulación de políticas públicas en el Estado de México

A pesar de que la violencia ejercida contra las mujeres es actualmente reconocida como un problema público en México, no se cuenta con mecanismos oficiales que den seguridad y continuidad respecto de las estadísticas de violencia en sus diversos tipos y modalidades. Al respecto, Silvia Luna Santos menciona que la información es una herramienta que visibiliza a la realidad, además de proporcionar una base firme para la formulación de políticas, así como para la supervisión y evaluación de los programas y proyectos específicos, también Gutiérrez Contreras menciona que múltiples organizaciones civiles han documentado durante aproximadamente 17 años casos de violencia¹⁷²; sin embargo, el Estado mexicano no ha cumplido con esa tarea. Asimismo, el Estado de México no cuenta con un banco de datos oficial que consolide información desde que el tema de la violencia contra las mujeres se convirtió en un problema público, mucho menos antes de ello.

Por ende, el Gobierno del Estado de México ha implementado políticas públicas con total desconocimiento de la situación de las mujeres, ignorando así las causas y consecuencias

¹⁷² Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (et. al.), *op. cit.*, nota 102, p. 13.

asociadas al tema, desconociendo los factores de riesgo y las estadísticas reales sobre la cantidad de mujeres desaparecidas, mujeres asesinadas por razones de género, mujeres violentadas física, psicológica, sexual, patrimonial, y económicamente en los diversos ámbitos que establece la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, desconoce la edad y demás características de las víctimas, ha sido totalmente incomprensible frente al fondo del problema, no existen diagnósticos claros en el ciclo de políticas, se ha fomentado la creación de programas ingenuos para el combate de la problemática, presentándose también como una irresponsabilidad gubernamental destinar recursos sin el adecuado análisis.

En cuanto a las estadísticas de la violencia contra las mujeres en el Estado de México, se observa una alarmante falta de coherencia entre la información proporcionada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y las múltiples noticias relacionadas con el tema que fomentan el debate en la opinión pública, por lo que el fenómeno se muestra incomprensible. Asimismo, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres es el sistema responsable de brindar información sobre la materia a nivel nacional; sin embargo, no está actualizado desde el 2012, ni desagrega su contenido en tipos y modalidades de la violencia presentados en la ley correspondiente, empero se han destinado millones de pesos en la operación de la plataforma.

Por lo anterior, la propuesta deriva en destacar la importancia y pertinencia de la indagación de los problemas públicos, entendidos como todas aquellas situaciones sociales calificadas como injustificables, inequitativas y discriminatorias, que requieren de la intervención razonada del gobierno para atenderla o modificarla. No es ecuánime diseñar políticas sin la justa exploración del tema, debido a que éstas podrían ser soluciones temporales a problemas permanentes, como es el caso de las políticas distributivas del gobierno del Estado de México, en donde asignar por sexo o clase social una cantidad menuda de dinero no impacta en los índices de violencia contra las mujeres, sino que la mantiene constante a través de los años y en el transcurso de las administraciones gubernamentales.

En ese sentido, se identificó mediante el análisis de la ENDIREH que en 2003 el 46.60% de las mujeres encuestadas sufrieron violencia por parte de su pareja, mientras que en 2016 el 43.90%, siendo la violencia emocional es la que más predomina, mientras que los homicidios contra las mujeres según el INEGI han pasado de 314 en 1999 a 470 en 2017. De igual forma, se identificó que principalmente se solicitan los servicios psicológicos y jurídicos en el organismo encargado de coordinar las políticas en la materia por mujeres y hombres con una escolaridad promedio de nivel básico (secundaria), en un rango de edad de 25 a 30 años. Al respecto, se propone la integración, actualización y difusión adecuada de un Banco Estatal de Datos del Estado de México sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, de manera trimestral y permanente, para dar seguimiento a la situación que viven las mujeres y promover el correcto ciclo de políticas, ya que los datos mencionados no han sido utilizados por el gobierno del Estado de México para la formulación de políticas.

Derivado de lo expresado anteriormente, cabe mencionar que esta investigación plantea un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en el Estado de México, mismo que podría ser de ayuda al gobierno de la entidad para analizar a las posibles beneficiarias de las políticas, en cuanto a edad, escolaridad, principales necesidades, las vertientes que deben privilegiarse más allá de la atención, como la prevención de la violencia, entre otros aspectos. Asimismo, en apego al método por las ramas de Lindblom en la formulación de políticas, este trabajo sirve para identificar las acciones que no han sido útiles para intervenir en el problema, como el generar políticas distributivas, cuya intención ha sido entregar una pequeña cantidad de dinero a mujeres mexiquenses en un periodo de tiempo corto. También este proyecto es útil para señalar la necesidad de que el gobierno de la entidad observe las acciones de Ciudad Juárez para disminuir sus índices de violencia contra las mujeres, quién ha apostado por la paridad en sus instituciones e invertido en la prevención y emprendimiento de sus mujeres.

Por lo anterior, es conveniente que el gobierno del Estado de México analice dicha investigación, puesto que presenta un diagnóstico de la entidad en cuanto al problema de la violencia contra las mujeres; no obstante, requiere profundizar algunos aspectos, como los recursos, su coordinación con otras instituciones y su capacidad de gestión, con ello replantear el deplorable estudio que se ha empleado en el ciclo de políticas en la materia desde 1999 a 2018, periodo de estudio de este trabajo y de intervención en el problema.

Propuesta 2. Clasificar al feminicidio como un tipo de violencia en la LAMVLVEM

La violencia feminicida se ha identificado por la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México como una modalidad, es decir, como un ámbito de ocurrencia, al igual que a la violencia familiar, laboral y docente, la violencia en comunidad, y la violencia institucional; lo que representa una deficiencia legal y una evidente incongruencia entre el movimiento feminista y la teoría de género con el marco normativo, que más bien debería reconocerla como un tipo de violencia, entendida por dicha política regulatoria como los actos u omisiones que constituyen un delito y que dañan determinados derechos fundamentales, en conjunto con la violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Cabe mencionar que en el Código Penal del Estado de México se ha tipificado el delito de feminicidio desde el año 2011, en donde se detallan sus características.

Recordando que la violencia feminicida es la manifestación extrema de la violencia ejercida contra las mujeres, que comúnmente surge como producto final de un proceso de violencia que integra los demás tipos, es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos, ejercida tanto en el ámbito público como privado, que se conforma por un conjunto de conductas misóginas que culminan en la muerte de la víctima, es por lo tanto el tipo de violencia con mayor intensidad hacia la mujer. Al respecto en 2011 se registraron oficialmente 43 delitos de feminicidio en la entidad mientras que en 2018 se han considerado 98. Cabe mencionar que organizaciones no gubernamentales presentan una cifra mucho mayor a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México; no obstante, sea cual sea el caso la cantidad de feminicidios va en aumento.

Por lo anterior, la propuesta deriva en modificar la ley rectora en el combate de la violencia contra las mujeres en el Estado de México, para contemplar a la violencia feminicida como un tipo de violencia y no como un ámbito de ocurrencia, ya que se observa incoherencia entre la teoría y la propia norma, quien al definirla de igual forma la cataloga como una “forma de violencia” presente en la esfera privada y pública, pero enlistada como modalidad, lo cual no debe permitirse una vez analizando ese fenómeno.

Propuesta 3. La violencia contra la mujer como un tema de seguridad pública

Durante el análisis de los cuatro planes estatales de desarrollo se observó que el gobierno del Estado de México identificó desde 1999 a 2018 particularmente dos temas en torno a la violencia contra las mujeres: la feminización de la pobreza y la violencia intrafamiliar, por lo que su intervención radicó principalmente en la esfera privada, cabe recordar que el movimiento feminista fue el primero en manifestar la importancia de que el Estado intervenga en el ámbito privado para garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Empero, el gobierno ignoró que la violencia contra las mujeres no solamente está presente al interior de los hogares, sino que ha traspasado esas fronteras en la misma medida en que la mujer se ha incorporado al ámbito público, por lo que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México identificó los siguientes espacios de ocurrencia: familiar, laboral y docente, en la comunidad, institucional y feminicida. Por lo que se requiere de una mayor intervención. En ese sentido, el feminicidio es el tipo de violencia más recurrente en el Estado de México, por lo que se propone que invertir en el tema de seguridad pública podría impactar en los índices de violencia feminicida. Al respecto según la ENDIREH, en 2011 el 31.80% de las mujeres encuestadas señalaron haber sido víctimas de violencia en su comunidad mientras que en 2016 el 38.70%, por lo que la violencia contra las mujeres en el ámbito público también va en aumento, y requiere de medidas más eficientes para combatirlo. En ese sentido, parte de las manifestaciones de la violencia en la comunidad mencionados en el segundo capítulo son los comentarios mal intencionados, insinuaciones sexuales, tocamientos no consensuados, acoso u hostigamiento sexual, comportamientos agresivos o intimidatorios o negar el tránsito, así como el culminar un posible delito de homicidio doloso o feminicidio, por lo que es necesario prevenirlo.

Al respecto, se infiere que la seguridad pública es parte esencial del bienestar de una sociedad inmersa en un Estado de Derecho, que de acuerdo con Antonio González, coadyuva a generar las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo

peligro¹⁷³; sin embargo, el Estado de México detenta fallas en el cumplimiento de una de sus principales funciones: garantizar la seguridad y bienestar de todas las personas que habitan y transitan en la entidad, por lo que se solicita una mayor intervención en la materia.

Algunas propuestas son las siguientes:

- Alumbrado público en espacios poco concurridos;
- Capacitar a los cuerpos políticos para su actuación inmediata en caso de ser requerido;
- Fomentar la cultura de la denuncia;
- Identificar y difundir información respecto a zonas de riesgo en la entidad;
- Búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas;
- Incremento de patrullajes;
- Recuperación de espacios públicos;
- Mayor supervisión al transporte público en la entidad;
- Dar seguimiento a órdenes de protección en casos de violencia;
- Revisar con atención los expedientes de feminicidios y homicidios dolosos de mujeres, o cualquier acto de violencia contra ellas; y
- Crear un sistema eficaz para dar a conocer a mujeres desaparecidas en la entidad.

Propuesta 4. Fortalecer el acceso de las mujeres a la administración de justicia

Las políticas públicas que se han implementado en el Estado de México para combatir la violencia contra las mujeres han privilegiado dos vertientes: la prevención y la atención. Las acciones entorno a la prevención radican en la difusión de los derechos de las mujeres y de las instancias abiertas en la materia, a través de medios impresos como folletos o trípticos esparcidos en la entidad, que comúnmente son transitorios o invisibles para la comunidad; asimismo, diversas instituciones han coordinado sus esfuerzos para otorgar a víctimas de violencia servicios especializados como asesorías jurídicas, psicológicas, pláticas con trabajadoras sociales, acompañamiento o refugios temporales.

¹⁷³ González Fernández, José Antonio, “La seguridad pública en México”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coord.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 125.

En ese sentido, la propuesta al Gobierno del Estado de México está encaminada en fortalecer el acceso de las mujeres a una adecuada administración de justicia, atendiendo así la prevención, la atención, la sanción y la eliminación de la violencia contra las mujeres. La Fiscalía General de Justicia del Estado de México en coordinación con el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social deben comprometerse en fomentar una cultura de denuncia hacia actos de violencia, investigar con perspectiva de género los hechos señalados por la víctima u ofendido, y sancionar las conductas tipificadas como delitos por el Código Penal del Estado de México y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El acceso a la administración de justicia supone la prevención del delito en tanto que evitar la impunidad, endurecer las penas, castigar a los responsables y obligarlos a la reparación del daño demuestran el compromiso del Estado por combatir el problema, reconociendo que la violencia contra las mujeres es un fenómeno que vulnera el bienestar de la sociedad, y pone en peligro el principal bien jurídico tutelado por el Estado, la vida, así como los demás derechos fundamentales. El papel del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social es primordial no sólo para empoderar a las víctimas y reorientar a los agresores, sino para replantear la función de las instituciones encargadas de la administración de justicia, mediante la sensibilización y capacitación en el tema, así como el acompañamiento de servicios especializados en la materia para un apoyo integral, fortaleciendo entonces a los centros de justicia y centros de atención integral para las mujeres.

El tema de violencia contra las mujeres requiere de capacitación en cuestiones como la diferencia entre sexo y género, la lucha feminista, el replanteamiento de valores sociales, los derechos humanos, la regulación vigente para la protección de mujeres víctimas de violencia, los tipos de violencia, los ámbitos en los que se presenta y la metodología de perspectiva de género, empatía en casos de auxilio o seguimiento de un delito, todo ello con la finalidad de concientizar y sensibilizar a la población sobre la magnitud del problema en cuestión. Al respecto, la capacitación concede la oportunidad de desarrollar las habilidades y conocimientos del individuo, en ese sentido, es primordial que la Secretaría de Seguridad del Estado de México, Fiscalía General de Justicia del Estado de México, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, y los ministerios públicos se involucren en el tema.

Propuesta 5. Empoderar al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social

En el año 2000 se creó el Instituto Mexiquense de la Mujer como organismo responsable de formular políticas para disminuir la vulnerabilidad de la población femenina en la entidad; no obstante, a pesar de las solicitudes emitidas al organismo no se obtuvo información precisa sobre los programas implementados al respecto, únicamente una nota informativa sobre acciones de atención a víctimas de violencia. En 2006 se modificó el organismo por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, la diferencia radicaba en la población objetivo, siendo una organización destinada a resolver los problemas tanto de las mujeres como de los adultos mayores, por lo que sus recursos se dividieron y el hecho de visibilizar la problemática de la mujer sufrió un retroceso.

Crear una instancia especial para combatir un problema público denota la importancia del mismo, evidentemente se requiere de otros órganos del gobierno para permitir la transversalidad en la resolución del conflicto, que en la materia se distinguen la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Finanzas, la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, entre otras; sin embargo, sólo una es la responsable de coordinar las políticas de género y focalizar toda su atención en eliminar el conflicto. Empero, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social está obligado a cumplir con un doble papel, minimizando así ambas problemáticas.

La situación de violencia extrema que impera en el Estado de México obliga a una atención especial por parte de su gobierno, por lo que se propone empoderar al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social como la institución líder en el combate de la violencia contra las mujeres, destinando mayores recursos, personal mejor capacitado tanto en el ciclo de políticas públicas como en el tema de violencia de género; asimismo, Guillermina Díaz menciona que es importante que el estado cuente de nuevo con una dependencia exclusiva para la mujer, que se dedique a coordinar las acciones para combatir la violencia hacia ellas, entendido ésta como un mecanismo de adelanto a favor de las mujeres, así como una mayor coordinación con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Díaz Pérez, Guillermina, *op. cit.*, nota 58, pp. 237 y 238.

Anteriormente hemos señalado que el Instituto Mexiquense de la Mujer presentó una regresión institucional. En 2006 se incluyó una nueva población objetivo con la creación del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social. Esto no sólo restó importancia al problema estatal de la violencia contra las mujeres sino que repartió sus recursos a una nueva población objetivo con necesidades completamente diferentes. Empero, desde el año 2007 este organismo aumentó su personal y presupuesto para continuar con sus actividades, pasando en 2006 de 61 servidores públicos a 307 en 2007 y a 1,180 en 2018, y de 266,622.2 mdp en 2006 a 616,702.0 mdp en 2017, que para 2018 fueron 1,259,288.5 mdp. No obstante, ni el presupuesto ni el personal es suficiente para la correcta intervención en la materia, su capacidad de gestión se ve afectado por estos elementos, por lo que es necesario empoderar esta organización, es decir, fortalecer sus capacidades, impulsar su liderazgo y responsabilidad en la toma de decisiones para el combate de la violencia, y aumentar la información respecto al tema para una mejor participación.

Propuesta 6. Orientar las políticas públicas tanto en la víctima como en agresor

Las acciones propuestas por el Estado de México para combatir la violencia contra las mujeres se han orientado principalmente en atender a las víctimas inmersas en el fenómeno, mediante servicios especializados en torno a las disciplinas de Derecho, Psicología y Trabajo Social; sin embargo, en el periodo de estudio (1999 a 2018) únicamente se identificó que el programa “Mexiquense por una Vida Sin Violencia” incluyó el apoyo para personas que ejercen violencia, brindando talleres, pláticas, asesorías psicoterapéuticas, reeducando a los agresores en relación con los derechos de las mujeres, y nuevas formas de relacionarse; sin embargo, sólo representan el 5.04% de las personas que se acercan al organismo para recibir ayuda, principalmente mediante asesorías jurídicas y psicológicas.

El Estado está obligado a regular el comportamiento social, así como a velar por el bienestar de su comunidad, por lo que tanto las víctimas como los victimarios se encuentran bajo su cuidado, debemos considerar que el agresor está inmerso en factores de riesgo que permiten un comportamiento violento, ejemplo de ello es que se encuentra en constante e imperceptible interacción con conductas machistas impuestas por un sistema patriarcal que ha dominado tanto la esfera privada como pública, así como una débil estabilidad emocional o posibles conflictos son su personalidad, por lo que para combatir el problema es necesario

trabajar tanto en la atención de la víctima y procurar su empoderamiento, como en la reeducación y resocialización de la persona violenta, tomando en cuenta que el ser humano no es agresivo por naturaleza, sino por constructo social. Al respecto, Elena Larrauri detalla lo siguiente:

“Los delitos violentos contra las mujeres no pueden ser explicados solamente por medio de un análisis situacional o basado en las interacciones individuales. Más bien, están profundamente arraigados en las intenciones de los agresores masculinos, las cuales a su vez están formadas y legitimadas por un contexto social y cultural más amplio de dominación patriarcal”.¹⁷⁵

Asimismo, de acuerdo con Elena López, redefinir las políticas de esta manera permitiría una intervención complementaria en el combate a la violencia contra las mujeres, en donde la agresividad ha sido históricamente una respuesta adaptativa para afrontar un conflicto, una acción destructiva supuestamente justificada por la afiliación de superioridad de un sexo frente al otro¹⁷⁶.

Propuesta 7. Realizar una evaluación exhaustiva a las políticas públicas

En el análisis de las políticas públicas propuestas en la materia por el gobierno del Estado de México, se identificó que tanto los programas como las líneas de intervención se han mantenido en el transcurso de las cuatro administraciones correspondientes al periodo 1999-2018, pese a ello se observó la carencia de una evaluación estricta en cada uno de los programas, por lo que se desconoce el impacto real en cada uno de ellos, es decir, el cumplimiento de sus objetivos y la variación en el comportamiento de los nodos causales reconocidos durante el diseño de la política, razón por la cual prevalecen los altos índices de violencia contra las mujeres en la entidad.

La falta de evaluación en las políticas representa una deficiencia del gobierno en el supuesto combate contra la violencia, ya que es un instrumento que permite la reorientación de las políticas, mediante la identificación de sus fallas y virtudes, en ella se proyectan los

¹⁷⁵ Larrauri, Elena, *Criminología crítica y violencia de género*, España, Editorial Trotta, S.A., 2018, p. 16.

¹⁷⁶ López García, Elena, “La figura del agresor en la violencia de género: características personales e intervención”, *Revista Papeles del Psicólogo*, España, vol. 25, núm. 88, mayo-agosto de 2004, p. 31.

resultados de un programa, que al ser analizados se decide si una política debe reformularse, eliminarse o continuar. Empero, a pesar del evidente fracaso de las acciones gubernamentales se ha prolongado su ejecución, cuya única diferencia radica en la denominación del programa, un ejemplo claro es el programa “Compromiso con el Futuro” (2007-2011), “Futuro en Grande” (2012-2017) y “Familias Fuertes por un Mejor Futuro” (2018).

El Estado de México tiene la obligación de combatir la violencia contra las mujeres, por lo cual se propone que realice una evaluación exhaustiva de las políticas utilizando el método propuesto por Charles Lindblom conocido como “ir a la raíz”, y en ese sentido evitar la fracasomanía, es decir, la insistencia de la administración pública por implementar políticas que han fracasado anteriormente en su intento por resolver un problema público, debido al desconocimiento de experiencias pasadas, utilizando así el método de “ir por las ramas”, destacado por un análisis limitado del problema y sus posibles soluciones.

Aunado a la necesaria evaluación de las políticas, se requiere un diagnóstico claro de la situación para conocer las mejores alternativas de solución, para ello es indispensable que la población y el gobierno del Estado de México comprendan la gravedad del problema, los factores de riesgo, y las estadísticas en la materia, con la finalidad de orientar su intervención en políticas que realmente pretendan disminuir los índices de violencia en la entidad, eliminar todo tipo y modalidad de violencia contra las mujeres, garantizar los derechos fundamentales, terminar con la desaparición de mujeres y la muerte extrema por razón de su género.

Conclusiones

El feminismo es la primera corriente ideológica que reflexionó sobre la inconsciente legitimación de la sociedad en cuanto a prácticas discriminatorias en detrimento de las mujeres. Éste nace como un movimiento social durante la Revolución Francesa en el siglo XVIII a partir de la defensa de los derechos de igualdad, libertad y fraternidad, fue un movimiento articulado por mujeres que tomaron conciencia de la opresión, discriminación, dominación y violencia de la que eran víctimas, tanto ellas como todas las mujeres a su alrededor, por lo que observaron que era un problema cotidiano y constante contra su sexo.

En la década de los noventa, se desarrolló la teoría de género como una nueva visión sobre la relación entre mujeres y hombres, entendida como un constructo social, cultural e histórico que subordina la voluntad de las mujeres ante el sexo opuesto, transgrede sus derechos fundamentales, y mantiene una profunda condición de desventaja al género femenino. Esta teoría identificó que la violencia de género contra las mujeres ha sido utilizada como un mecanismo de control que permite el empoderamiento de los individuos que la ejercen, basado en relaciones de poder en donde permea una desigualdad alarmante; violencia que acontece tanto en el ámbito privado como en la esfera pública, y que principalmente se presenta en los círculos de convivencia más cercanos: familia, comunidad, escuela, etcétera.

En México, el movimiento feminista también inició sus reflexiones en la década de los años sesenta, la lucha comenzó con pequeños grupos de mujeres que se reunían para exponer, debatir y cuestionar su situación; sin embargo, fue hasta principios de los años noventa, cuando el fenómeno de la violencia contra las mujeres se convirtió en una paulatina preocupación, diversas organizaciones se manifestaron al respecto, señalando que dichos atropellos sucedían bajo la indiferencia de las autoridades, por lo que se obligó al Estado mexicano a intervenir en la materia, por medio de tratados internacionales, modificando así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, en 1993 nuestro país cobró notoriedad internacional por las denuncias respecto a la violencia ejercida contra las mujeres, principalmente por el caso de campo algodnero en Ciudad Juárez, Chihuahua, por lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado mexicano por su incapacidad para garantizar los derechos fundamentales de las mujeres.

En ese sentido, México emitió la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, como el instrumento rector en la materia, ésta definió los tipos de violencia (psicológica, física, patrimonial, económica, y sexual) y las modalidades de la violencia (familiar, laboral y docente, comunitaria, institucional, y feminicida), incurriendo en la equivocación de asociar a la violencia feminicida como un ámbito de ocurrencia y no como parte de la tipología al igual que la violencia psicológica, física, etcétera. Cabe mencionar que el feminicidio es la manifestación extrema de violencia contra las mujeres que concluye en una muerte sexista y misógina; asimismo, posibilita la desaparición de la población femenina. El feminicidio es una figura creada para visibilizar la situación de violencia progresiva que sufren las mujeres cuyo desenlace es la muerte.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, la violencia contra las mujeres está presente en todo el país, actualmente 6 de cada 10 mujeres afirman haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja, siendo la violencia emocional la más recurrente. En 2003, el 46.6% de las mujeres encuestadas manifestó haber sido víctima de violencia; en 2006 el 43.2%; en 2011 el 44.9%, mientras que en 2016 el 66.1% de las mujeres, siendo en todos los casos la violencia emocional la más reiterada. Asimismo, en 1999 se registraron 1,411 mujeres asesinadas que para 2017 la cifra aumentó a 3,430 mujeres. Al respecto, diversas instituciones han detectado que la cantidad de mujeres violentadas y asesinadas en nuestro país está en ascenso.

Empero, el Estado de México se encuentra en primer lugar en cuanto al fenómeno de violencia contra las mujeres, sus cifras sobrepasan de la media nacional respecto a los tipos y modalidades de violencia revelados por la ENDIREH; asimismo, destaca por el incremento en su participación con el delito de feminicidio y la frecuente desaparición de mujeres, a pesar de que anteriormente Ciudad Juárez, Chihuahua era el epicentro de esos fenómenos. Actualmente, los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Tecámac encabezan esta preocupación. Por lo anterior, el Estado de México simboliza una falla institucional, debido al evidente incumplimiento en sus principales funciones como son: el bienestar social, la seguridad pública y el acceso a la administración de justicia; su incapacidad por garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres: la vida, la integridad, la dignidad, la igualdad, entre otros; así como, por su imperfecta

Administración Pública dada la debilidad en el ciclo de políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres; asimismo, denota su deficiencia institucional y la ausencia de voluntad política para afrontar dicha problemática.

El Estado de México es la entidad más poblada del país y concentra diversos problemas sociales, en donde prevalece un estado de violencia e inseguridad entre los mexiquenses, así como de constante impunidad en la administración de justicia, simplemente en 2018 registró el primer lugar en incidencias delictivas a nivel nacional, con 275,746 casos. Asimismo, las cifras revelan que el Estado de México se encuentra en primer lugar en cuanto al delito de feminicidio en el país, tipificado en su código penal hasta el 2011, registrando en un primer momento 43 casos, cifra que fue en ascenso, en 2018 se registraron de 98 a 110 casos, por lo que es observable que los delitos en contra de las mujeres mantienen una tendencia a la alza, pese a los mecanismos de defensa del gobierno del estado. Es poca la información revelada sobre los diversos tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, la principal fuente al respecto es la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares; cuya información es limitada para entender el fenómeno, ya que no expresa todas las modalidades de la violencia, además de que no se realiza de manera constante; sin embargo, señaló que en 2006 el 60.5% de las mujeres encuestadas fueron víctimas de violencia, el 56.7% para el 2011 y el 75.3% para el 2016, ello en el Estado de México.

Cabe recordar que anteriormente Chihuahua era la principal referencia en la materia, que debido a la sentencia del campo algodonerero representó un importante precedente internacional en el reconocimiento del fenómeno; sin embargo, un estudio reveló que en el periodo de 1993 a 2002 se registraron 285 homicidios dolosos de mujeres, cifra menor al Estado de México, incluso Humberto Padget menciona que dicha cantidad podría ser diez veces superior, realidad que emigró aproximadamente en 1999, mismo año en que el gobernador Arturo Montiel Rojas incorporó el tema de las mujeres a su plan de desarrollo.

Al respecto, se analizó que en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 se reconoció la vulnerabilidad de la población femenina en la entidad, quien constantemente era víctima de maltrato y referencia de la pobreza, por lo que en el año 2000 se creó el Instituto Mexiquense la Mujer (IMEM) como instancia especializada para promover políticas de asistencia social en la materia. En la administración de 2005-2011 se admitió la violencia

histórica ejercida contra las mujeres, por lo que se privilegió la atención a las víctimas, por medio del entonces Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, organismo que reemplazo al IMEM, disminuyendo así la gravedad del problema al incorporar en su capacidad de gestión una nueva población objetivo: los ancianos.

En el periodo de 2011-2017 se muestra principalmente el interés por atender el problema de las madres adolescentes, la incorporación de la mujer al mercado laboral, y por ampliar los servicios de atención a las víctimas de violencia, mientras que el actual gobierno ha propuesto un ambicioso plan de desarrollo en la materia; sin embargo, se observó que en la práctica únicamente han implementado políticas distributivas basadas en la entrega de recursos económicos para un periodo de tiempo corto a mujeres en condiciones de pobreza, así como continuar con los programas que han privilegiado la atención de las víctimas, mediante servicios especializados. Asimismo, en la administración de 2017-2023 se pone énfasis en la feminización de la pobreza, comprometiéndose a incrementar los ingresos de las mujeres mediante programas como: “salario rosa”, “becas rosas” y “alimentación mexiquense”, que poco o nada han contribuido realmente en ello.

Empero, las políticas propuestas por el gobierno del Estado de México no han sido las adecuadas para resolver o disminuir el problema, debido a que se encuentran mal enfocadas, por considerar la feminización de la pobreza como principal responsable del conflicto, así como privilegiar la atención en las víctimas, en lugar de apostar por una política integral que incorpore una transformación estructural respecto al papel de la mujer en la población mexiquense; incluir el tema como deficiencia de la seguridad pública y el acceso a la justicia, e incorporar políticas redistributivas tanto para la víctima como para el agresor.

Asimismo, se observó que el Estado de México ha implementado políticas públicas sin contar con un diagnóstico minucioso de la situación, no existen mecanismos oficiales que informen sobre el fenómeno en sus diversos tipos y modalidades, ni una investigación profunda sobre las causas y consecuencias de este problema; el gobierno ha intervenido con pleno desconocimiento de la situación, lo que contribuye a que los índices de violencia no disminuyan. Además, no se identificó una evaluación exhaustiva de las políticas implementadas desde 1999 a 2018, por lo que se desconoce su impacto real; sin embargo, se observó que tanto las líneas de intervención como los propios programas se han mantenido

en el transcurso de las cuatro administraciones estudiadas, toda vez que en ningún momento se redujeron los índices de violencia contra las mujeres.

Por lo anterior, se observa que el Estado de México carece de un adecuado ciclo de políticas públicas, en cuanto al diseño se advierte el desconocimiento de factores de riesgo, causas y consecuencias, no hay una adecuada planeación con los actores que podrían enfrentar el problema en coordinación con el gobierno, sobre los recursos financieros y humanos, ni sobre los resultados que deberían esperarse en determinado tiempo dadas sus acciones; en la implementación es observable la incapacidad de las unidades administrativas y el personal responsable de las políticas, dado la carencia de recursos del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social y la distribución de los mismos en dos poblaciones objetivos: mujeres y ancianos; en la evaluación se observa que el Estado de México no ha desarrollado mecanismos, más allá de encuestas de satisfacción para medir el desempeño de sus programas y su incidencia en la población, por lo que sólo se puede estudiar el impacto mediante el análisis de la disminución o aumento de los índices de violencia en el transcurso de la implementación de las políticas, faltando entonces indicadores en la materia.

Durante la identificación de las 29 políticas rectoras en el Estado de México para combatir la violencia contra las mujeres se observó que la entidad mantiene un esquema asistencialista en la formulación de sus programas, en donde ocho políticas fueron consideradas redistributivas y seis regulatorias, mientras que quince fueron distributivas, recordemos que el ideal sería implementar políticas redistributivas que permitan una transformación estructural entre los mexiquenses, que redistribuya el poder en la población, y promueva la igualdad entre mujeres y hombres, en lugar de políticas que únicamente distribuyan recursos escasos que fomenten una solución limitada y temporal. Desgraciadamente, se identificó que la intervención del gobierno en el Estado de México está basada en la implementación de políticas distributivas responsables de la entrega de apoyos económicos temporales para las mujeres, al identificar la feminización de la pobreza como detonante de la misma.

Empero, es importante destacar el Programa “Mexiquense por una vida sin violencia”, como la mejor política implementada en el Estado de México, en 2007 se denominaba “Compromiso mexiquense por una vida sin violencia” encargada únicamente de ofrecer atención jurídica y psicológica en las regiones del estado, atendiendo así a 101,056 personas,

iniciando su operación con ocho millones de pesos; sin embargo, desde el 2012 el programa se convirtió en una política redistributiva por brindar servicios especializados tanto a la víctima como a quien ejerce la violencia, creando para ello espacios exclusivos, los recursos financieros para este programa han incrementado de cuarenta millones de pesos a noventa, atendiendo desde entonces a 468,086 personas, tanto mujeres como hombres. Este programa contempla la prevención, la atención y la sanción mediante asesorías jurídicas y el fomento a la denuncia. Esta política es operada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, a pesar de su deficiente capacidad de gestión aun siendo el organismo rector en la materia.

Al respecto, cabe mencionar que el antecedente de las políticas en el combate de la violencia contra las mujeres en el Estado de México es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de los años noventa, cuyo objetivo era atender a las víctimas de violencia intrafamiliar; sin embargo durante el gobierno de Arturo Montiel Rojas, en el año 2000 se creó el Instituto Mexiquense de la Mujer para facilitar la incorporación de las mujeres en el ámbito público; este mecanismo simbolizaba la importancia y gravedad del fenómeno, en donde se presentaron 1,873 casos de homicidios dolosos contra mujeres; no obstante, sus funciones continuaron en la atención de las víctimas, organismo que sufrió una alteración administrativa en 2006, al crearse entonces el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, el cual restó tanto recursos como relevancia a la situación de las mujeres al incluir una nueva población objetivo. Empero, es la institución rectora en el combate de la violencia contra las mujeres, a pesar de las deficiencias mencionadas, por lo que los programas referidos en esta investigación son operados o coordinados por este organismo.

De igual forma, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social concentra las estadísticas sobre los servicios proporcionados mediante la implementación de las políticas del estado, el consejo es la institución responsable de coordinar los programas y combatir el problema, el cual mediante el “sistema de información sobre la situación de la mujer en el Estado de México” se conoce que de 2006 a 2018 se otorgaron 427, 625 servicios especializados: asesoría jurídica, psicológica, trabajo social, brigada de seguimiento, línea sin violencia y refugios temporales, siendo las personas de 25 a 30 años de edad quienes más los solicitan, así como las que se mantienen su escolaridad hasta la secundaria; en cuanto a los beneficiarios, el 95.0% fueron mujeres y el 5.0% hombres.

Asimismo, se observó que de los 125 municipios del Estado de México destaca la participación de Toluca, Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Tultitlán, Ixtapaluca y Valle de Chalco Solidaridad, en coordinación con los 11 municipios en los que se declaró Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres; sin embargo, también destacan otros municipios en los que no se ha reconocido esta política redistributiva, como Zinacantepec, Metepec, Ixtlahuaca, Coacalco, Almoloya de Juárez, Tejupilco, Chicoloapan, Lerma y Atlacomulco.

Por otra parte, durante la administración de Enrique Peña Nieto se privilegiaron las políticas regulatorias, que siguen vigentes como ejes rectores en la materia, así como las políticas distributivas que destinaban sus recursos en otorgar asesorías jurídicas y psicológicas, mediante pláticas y talleres, y se identificaron dos políticas redistributivas responsables de integrar la metodología de perspectiva de género en las instituciones de la entidad y crear un sistema estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; asimismo, se crearon las fiscalías especializadas en homicidios dolosos cometidos contra las mujeres, delitos relacionados con violencia familiar, sexual y feminicidios, a pesar de ello se registraron según el INEGI 1,980 homicidios dolosos de mujeres.

En el gobierno de Eruviel Ávila Villegas se privilegiaron las políticas distributivas encomendadas para brindar servicios especializados a víctimas de violencia, así como para entregar apoyos monetarios y canastas alimenticias a un grupo pequeño de mujeres, y brindar capacitaciones para incorporarse al mercado laboral; asimismo, en esta administración se concentra la mayor cantidad de políticas redistributivas que permitieron visibilizar el problema, así como capacitar y sensibilizar a la población en el tema; no obstante, también fue la administración que replicó cinco políticas del gobierno anterior, cuatro distributivas y una redistributiva. Cabe destacar la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género y el Programa Mexiquense por una Vida sin Violencia, ésta por ser la única política que incorporó a las personas que ejercen violencia entre sus actividades; sin embargo, en este periodo se registraron 2,518 homicidios dolosos contra mujeres y hasta 192 casos de feminicidio desde la declaración de alerta de género; asimismo, de 2005 a 2018 se contabilizaron 1,796 mujeres mexiquenses desaparecidas.

En cuanto a las políticas del gobernador Alfredo Del Mazo Maza, se observó que son principalmente distributivas, encargadas de racionalizar apoyos monetarios a las mujeres, se identificó que cinco de los programas implementados son réplicas de los gobiernos anteriores, pero con denominación diferente, sus esfuerzos no han contribuido en disminuir los índices de violencia contra las mujeres, ya que tan sólo en 2018 se registraron de 98 a 110 feminicidios. Administración que seguirá su curso, y será objeto de otra investigación.

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares reveló que la violencia emocional es la más recurrente en las familias del Estado de México, desde el inicio de su operación en 2003, seguida por la violencia económica, física y sexual, en donde sólo alrededor del 20% emite una denuncia ante el ministerio público, por lo que el ciclo de violencia fluye constantemente, además de que prevalece la impunidad en la administración de justicia. De igual forma, esta encuesta aplicada a nivel nacional mostró que el Estado de México es la entidad con mayor índice de mujeres violentadas, cifras que aumentan cada vez que opera este instrumento, en 2003 el 46.6% de las mujeres encuestadas mencionaron ser víctimas de violencia mientras que en 2016 el 75.3% reportaron la misma situación. Cabe mencionar que el Centro Nacional de Información reveló que el delito contra las mujeres con más denuncias en el Estado de México es la violencia familiar.

El Estado de México es reconocido por su prevalencia en asesinatos de mujeres a nivel nacional, inclusive en 1990 alrededor de 4 de cada 10 mujeres asesinadas en México ocurrieron en la entidad, cifras que fueron disminuyendo en 2004; sin embargo se muestra nuevamente un alza en 2011. Durante la investigación se observó que el Estado de México concentra un porcentaje alto en cuanto al delito de homicidio y feminicidio en comparación con la cifra total del país, las estadísticas presentadas varían según la fuente oficial que las emitió; sin embargo, no presentan una diferencia alarmante, salvo las presentadas por la sociedad civil. En ese sentido, en 2011 se tipificó en el Código Penal del Estado de México el delito de feminicidio, registrándose por la Fiscalía General de Justicia 43 casos, mientras que para 2018 se contabilizaron 98, o 110 de acuerdo con el Centro Nacional de Información, por lo que se observa que el delito no ha disminuido, sino que va en aumento, a pesar de que difícilmente las autoridades deciden investigarlo como feminicidio, en cambio se utiliza preponderantemente la figura de homicidio doloso. Asimismo, la desaparición de mujeres es

un fenómeno alarmante en la entidad, en donde según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas de 2005 a 2018 se registraron 1,796 mujeres mexiquenses no localizadas.

Por lo anterior, se observó que las políticas públicas que el gobierno del Estado de México ha implementado para combatir la violencia contra las mujeres presentan múltiples fallas, y no han logrado su objetivo, por el contrario el impacto que han tenido es negativo, al permitir el aumento de los índices de violencia, en lugar de disminuirlos o idealmente eliminarlos. Esta investigación verificó su hipótesis inicial, respecto a que la intervención del gobierno era incorrecta por tratarse de políticas distributivas que únicamente otorgaban apoyos económicos temporales y limitados a las mujeres, lo que no incide en una transformación estructural; fue posible visibilizar el fenómeno y conocer las políticas, los nodos estratégicos y el tipo de intervención del gobierno en la materia; así como proponer nuevas alternativas. También es importante destacar que las políticas han tenido resultados brutos negativos, ya que no han disminuido los índices de violencia, y resultados netos positivos, ya que manejan una población pequeña a la que pueden atender mediante sus escasos recursos, perteneciente a un grado societal en específico: mujeres mexiquenses víctimas de violencia.

Es importante recordar que el fracaso de una política se encuentra en los errores en el diseño o en la implementación, por lo que es necesario estudiar la actividad gubernamental, realizar un diagnóstico exhaustivo y una evaluación minuciosa, para completar adecuadamente el ciclo de políticas. Cohen y Franco mencionaron que la implementación de programas sociales no necesariamente tiene un impacto positivo en la resolución de un problema, incluso en ocasiones puede repercutir en algo negativo, si es que el programa no fue el adecuado. Al respecto, la violencia es un grave problema en el Estado de México, por lo que es un reto para las ciencias sociales estudiar sus causas y consecuencias, y proponer soluciones viables que permitan una verdadera re-evolución de la sociedad.

Anexo 1. Políticas para combatir la violencia contra las mujeres en el Estado de México

Marco jurídico	
2007	Ley para prevenir, combatir y eliminar actos de discriminación en el Estado de México
2008	Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Estado de México
2008	Ley para la prevención y erradicación de la violencia familiar del Estado de México
2010	Ley de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres del Estado de México
Marco institucional	
1999	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México
2000	Creación del Instituto Mexiquense de la Mujer (IMEM)
2006	Modificación del IMEM por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social
2006	Creación de Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos Cometidos Contra la Mujer y Delitos Relacionados con Violencia Familiar y Sexual
2006	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
2007	Programa de Corazón y Conciencia, Siempre sin Violencia
2007	Programa Compromiso con el Futuro
2007	Programa Compromiso Mexiquense por una Vida sin Violencia
2008	Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
2008	Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas
2011	Creación de Fiscalía Especializada en Femicidios
2011	Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
2012	Programa Futuro en Grande
2012	Creación de Centros de Justicia para las Mujeres en el Estado de México
2013	Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de México.
2014	Programa El Papel Fundamental de la Mujer y la Perspectiva de Género
2014	Inicio de la creación de los Centros de Atención Integral para Mujeres
2015	Declaración de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
2015	Programa de Cultura Institucional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
2017	Programa Mexiquense por una Vida sin Violencia
2018	Programa Familias Fuertes por un Mejor Futuro
2018	Programa Familias Fuertes Salario Rosa
2018	Programa Familias Fuertes Alimentación Mexiquense
2018	Programa Familias Fuertes con Becas Rosas

Fuente: Elaboración propia derivada de la identificación de las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres en el Estado de México expuesta en el capítulo 4 de la presente investigación.

Anexo 2. Cantidad de servicios brindados por el CEMyBS en los 125 municipios del Estado de México

Municipio	Asesoría jurídica	Asesoría psicológica	Asesoría de trabajo social	Brigada de seguimiento	Línea sin violencia*	Refugios	Total
Acambay	271	156	158	16	47	5	653
Acolman	257	72	76	36	208	0	649
Aculco	625	340	296	7	21	0	1,289
Almoloya de Alquisiras	45	13	156	32	26	0	272
Almoloya de Juárez	1,494	385	1,114	93	284	24	3,394
Almoloya del Río	51	3	49	59	37	0	199
Amanalco	269	143	75	29	18	12	546
Amatepec	194	26	34	1	11	0	266
Amecameca	139	34	73	10	80	3	339
Apaxco	253	41	411	5	31	0	741
Atenco	303	79	211	14	58	0	665
Atizapán	202	102	73	46	136	0	559
Atizapán de Zaragoza	308	64	349	120	749	8	1,598
Atlacomulco	1,778	746	289	21	160	10	3,004
Atlautla	48	8	157	3	20	0	236
Axapusco	202	95	99	7	25	0	428
Ayapango	73	4	18	33	5	0	133
Calimaya	300	96	239	28	105	2	770
Capulhuac	141	15	75	8	53	0	292
Chalco	1,192	608	533	132	637	28	3,130
Chapa de Mota	237	138	129	46	47	9	606
Chapultepec	198	15	62	35	36	5	351
Chiautla	207	26	239	58	39	0	569
Chicoloapan	1,556	838	396	60	402	15	3,267
Chinoncuac	129	30	95	157	49	0	460
Chimalhuacán	2,094	549	753	145	926	18	4,485
Coacalco de Berriozábal	1,126	511	1,104	109	675	0	3,525
Coatepec Harinas	213	41	65	37	47	0	403
Cocotitlán	58	20	65	7	11	0	161
Coyotepec	172	80	406	10	65	0	733
Cuautitlán	1,080	151	446	84	449	7	2,217
Cuautitlán Izcalli	1,350	661	1,047	120	918	20	4,116
Donato Guerra	242	120	171	35	52	9	629
Ecatepec de Morelos	4,857	1,259	2,147	483	3,345	26	12,117
Ecatzingo	29	12	9	22	23	0	95
El Oro	246	87	35	9	29	0	406
Huehuetoca	322	94	347	57	187	0	1,007
Hueypoxtla	125	46	90	6	23	0	290
Huixquilucan	1,211	709	490	51	387	14	2,862
Isidro Fabela	93	3	34	5	20	0	155

Ixtapaluca	265	101	112	107	653	12	1,250
Ixtapan de la Sal	1,254	337	160	12	86	0	1,849
Ixtapan del Oro	64	6	115	14	9	0	208
Ixtlahuaca	1,542	932	987	13	92	8	3,574
Jaltenco	132	32	124	18	49	0	355
Jilotepec	1,043	213	526	19	65	0	1,866
Jilotzingo	66	9	50	12	25	0	162
Jiquipilco	194	139	119	18	53	5	528
Jocotitlán	224	168	366	37	64	14	873
Joquicingo	76	23	63	11	12	0	185
Juchitepec	33	12	48	81	21	0	195
La Paz	484	224	198	92	410	11	1,419
Lerma	1,400	467	733	152	330	15	3,097
Luvianos	95	27	9	5	16	0	152
Malinalco	132	34	186	13	51	0	416
Melchor Ocampo	137	41	132	15	79	0	404
Metepec	2,099	1,027	1,267	162	699	18	5,272
Mexicaltzingo	115	14	502	14	36	8	689
Morelos	52	14	41	6	22	0	135
Naucalpan de Juárez	1,482	697	1,148	222	1,544	22	5,115
Nextlalpan	216	43	129	7	72	0	467
Nezahualcóyotl	1,817	500	1,101	310	1,919	8	5,655
Nicolás Romero	200	80	106	108	561	24	1,079
Nopaltepec	182	137	125	3	31	9	487
Ocoyoacac	377	64	128	37	118	8	732
Ocuilán	93	31	36	14	44	11	229
Otumba	961	833	643	20	71	0	2,528
Otzoloapan	37	20	6	2	5	0	70
Otzolotepec	286	65	95	35	124	22	627
Ozumba	59	18	11	9	19	2	118
Papalotla	27	13	9	7	17	4	77
Polotitlán	70	6	12	21	15	2	126
Rayón	182	19	16	10	13	1	241
San Antonio la Isla	169	55	97	62	91	5	479
San Felipe del Progreso	176	104	70	14	42	8	414
San José del Rincón	90	24	27	10	43	0	194
San Martín Pirámides	299	163	123	7	30	0	622
San Mateo Atenco	579	151	208	46	210	9	1,203
San Simón de Guerrero	51	10	3	6	4	0	74
Santo Tomás	127	68	4	19	8	0	226
Soyaniquilpan de Juárez	125	25	77	0	0	0	227
Sultepec	31	1	11	9	26	0	78
Tecámac	1,151	107	186	134	795	29	2,402
Tejupilco	2,259	659	353	12	64	2	3,349
Temamatla	34	13	7	5	13	0	72

Temascalapa	124	76	68	3	24	0	295
Temascalcingo	236	89	29	39	48	0	441
Temascaltepec	66	11	7	5	33	0	122
Temoaya	387	90	163	126	102	24	892
Tenancingo	1,299	572	504	29	129	6	2,539
Tenango del Aire	49	10	11	18	15	0	103
Tenango del Valle	690	418	413	69	150	1	1,741
Teoloyucan	181	37	111	34	87	0	450
Teotihuacán	111	125	49	7	47	5	344
Tepetlaoxtoc	159	65	113	15	29	0	381
Tepetlixpa	26	7	4	4	15	0	56
Tepotzotlán	242	66	139	12	97	0	556
Tequixquiac	152	80	100	7	26	0	365
Texcaltitlan	24	3	4	14	18	6	69
Texcalyacac	21	1	3	3	10	0	38
Texcoco	1,135	490	747	46	463	29	2,910
Tezoyuca	107	38	85	15	63	5	313
Tianguistenco	156	29	63	23	125	0	396
Timilpan	83	44	56	22	12	0	217
Tlalmanalco	140	39	64	21	80	6	350
Tlalnepantla de Baz	2,264	564	367	180	1,222	0	4,597
Tlatlaya	130	8	39	1	32	0	210
Toluca	10,826	3,055	5,058	423	3,407	60	22,829
Tonanitla	122	10	31	5	52	0	220
Tonatico	415	105	16	7	23	0	566
Tultepec	310	77	220	95	300	12	1,014
Tultitlán	1,319	386	682	116	007	11	2,521
Valle de Bravo	1,970	743	173	11	83	4	2,984
Valle Chalco Solidaridad	321	102	99	46	399	0	967
Villa de Allende	170	99	44	7	30	0	350
Villa del Carbón	110	15	25	19	41	0	210
Villa Guerrero	270	173	125	5	69	0	642
Villa Victoria	333	44	148	17	77	0	619
Xalatlaco	49	4	28	7	34	0	122
Xonacatlán	244	28	112	7	96	0	487
Zacazonapan	85	10	1	6	1	0	103
Zacualpan	57	16	73	3	18	0	167
Zinacantepec	2,963	727	1,277	88	313	27	5,395
Zumpahuacan	105	45	84	3	37	0	274
Zumpango	1,038	384	665	39	278	5	2,409
Total	73,066	25,031	35,084	5,766	27,184	673	166,804

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

*Información de 2006 a 2018.

Fuentes

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*. Ed. Decimosexta, México, Editorial Porrúa, 2002.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (comp.), *Política pública*, México, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., 2010.
- ALAN GUZMÁN, Sandra y GARCÍA REYES, María Guadalupe, *Tipos de violencia familiar*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004
- ASTELARRA, Judith, *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004.
- CAMACHO PIMIENTA, Adriana, “La administración pública y la mujer en México”, en Rodríguez Romero, Rosa I, *La mujer en la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2014
- CASTRO, ROBERTO, *Análisis de los resultados de la Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2016*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
- CHELIMSKY, Eleanor, “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (comps.), *Antalogía sobre evaluación*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2015.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando, *Evaluación de los proyectos sociales*, México, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., 1992.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando, *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., 2005.
- COOK, Brian J., *Arenas de poder y nueva teoría política: Hacia una síntesis, s.e., s.a.*
- COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, *Estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres*, México, s.e., 2012, Tomo I, Volumen I.
- CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL, *Modelo de atención a mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2012.

- CRUZ LÓPEZ, Mariana, *La inexistencia de una política pública integral en materia de feminicidios durante el periodo del gobernador Eruviel Ávila Villegas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
- DÍAZ PÉREZ, Guillermina, “Políticas públicas de atención a la mujer del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México”, en Vélez Bautista, Graciela y Baca Tavira, Norma (comps.), *Género y desigualdades en Iberoamérica*, Argentina, Editorial Mnemosyne, 2012.
- DÍAZ PÉREZ, Guillermina, *Políticas públicas para combatir la violencia hacia la mujer en el Estado de México 2005-2009*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- DÍAZ PÉREZ, Guillermina, VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Natalia Ix-Chel y PÉREZ DAMIÁN, Araceli, *Violencia hacia la mujer: un abordaje desde las políticas públicas en el Estado de México*, ponencia en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015.
- ELDER, Charles y ROGER W. Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa S.A., 1993.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2001.
- GARCÍA RIVERA, Amairani Montzerrat, *Discriminación positiva en México, análisis de PROIGUALDAD*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, “La seguridad pública en México”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coord.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- GONZÁLEZ LORENZANA, Patricia y HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Brenda, *Construcción, validación y aplicación de una escala para la evaluación de la violencia ejercida por el docente. El caso de una universidad pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

- GUERRERO OROZCO, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- GUERRERO OROZCO, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Editorial Harla, S.A. de C.V., 1985.
- GUERRERO OROZCO, Omar, *Léxico de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- GUERRERO OROZCO, Omar, *Principios de administración pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997
- GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (et. al.), *Violencia contra las mujeres en el Estado de México. Informe del impacto psicosocial del feminicidio de Nadia Alejandra Muciño Márquez*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C, 2012.
- HERRERA, CRISTINA (et. al.), *Políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2003*, México, INEGI, 2004.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) 2016. Principales resultados*, México, INEGI, 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Panorama de violencia contra las mujeres. ENDIREH 2006, Estado de México*, México, INEGI, 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Panorama de violencia contra las mujeres. ENDIREH 2011*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011.
- LARRAURI, Elena, *Criminología crítica y violencia de género*, España, Editorial Trotta, S.A., 2018.
- LINDBLOM, Charles, “La ciencia de salir del paso”, en Aguilar Villanueva, Luis (coord.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

- MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*, México, Colegio de México, 2016.
- MERINO, Marisa, *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, España, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010.
- NAVARRO VEGA, Edwin Augusto y ALBÁN TORRES, Rosa, *Relación entre mujer víctima de violencia doméstica y síndrome de mujer maltratada en Trujillo, Perú*, Perú, Universidad Nacional de Trujillo, 2014.
- OBSERVATORIO CIUDADANO NACIONAL DEL FEMINICIDIO, *Informe implementación del tipo penal de feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*, México, Católicas por el Derecho a Decidir A.C., 2018.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS MUJERES, *Del compromiso a la acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres América Latina y el Caribe*, s.l.i., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS MUJERES, *Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010*, México, 2012.
- OLAVARRÍA GAMBI, Mauricio, *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*, Chile, Instituto de Asuntos Públicos, 2007.
- PERELMAN, Marcela y TUFRÓ, Manuel, *Violencia institucional: tensiones actuales de una categoría política central*, Dossier, Argentina, s.a.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *La violencia contra las mujeres en el ámbito comunitario*, México, s.e., 2017
- RIQUER FERNÁNDEZ, Florinda y CASTRO, Roberto, “Una reflexión teórico-metodológica para el análisis de la ENDIREH 2006”, en Castro, Roberto y Casique, Irene, (coord.), *Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2006*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2008.

- ROBLES OSOLLO, Ana Gloria (coord.), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.
- ROCHA SÁNCHEZ, Tania Esmeralda, Desarrollo de la identidad de género desde una perspectiva psico-socio-cultural: un recorrido conceptual, *Interamerican Journal of Psychology*, vol. 43, núm. 2, 2009.
- ROTH, André, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación, cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora, 2006.
- SERRA ROJAS, Andrés, *El acto de gobierno*, México, Editorial Porrúa, 1975.
- TARRÉS, María Luisa, “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: Los institutos de las mujeres en México”, en Lebon, Nathalie (et. al.), *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, México, Editorial Siglo XXI, 2006.
- TEPICHIN VALLE, Ana María, *Política pública, mujeres y género*, México, El Colegio de México, 2010.
- TORRES CABALLERO, Itzel de Jesús, *Violencia laboral y sus efectos en la salud de hombres y mujeres*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- VALERA, Nuria, *Feminismo para principiantes*, España, B de Bolsillo, 2008.
- VÁZQUEZ SAN MIGUEL, Mónica Andrea, *La participación de mujeres feministas en la lucha contra la violencia hacia las mujeres en la década de los noventa en la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- VICHER GARCÍA, Diana Mónica, *El laberinto de “governance”. La gobernancia de los antiguos y la de los modernos*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2014.
- VICTORIA MARTÍNEZ, Laura Elena, *Factores que influyen en las mujeres para permanecer en situación de violencia*, México, Universidad Don Vasco, A.C., 2014.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, Argentina, Universidad Nacional de General San Martín, s.a.

Revistas

- ALONSO VAREA, José Manuel y CASTELLANOS DELGADO, José Luis, “Por un enfoque integral de la violencia familiar”, *Intervención Psicosocial*, España, 2006, vol. 15 no. 3
- GUERRERO OROZCO, Omar, “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, *Revista de Administración y Desarrollo*, Colombia, 1991, núm. 29.
- LAMAS, Marta, “Diferencias de sexo, género y diferencia sexual”, *Revista Cuicuilco*, México, vol. 7, núm. 18, enero – abril de 2000.
- LÓPEZ GARCÍA, Elena, “La figura del agresor en la violencia de género: características personales e intervención”, *Revista Papeles del Psicólogo*, España, vol. 25, núm. 88, mayo-agosto de 2004.
- MONTECINOS MONTECINOS, Egon Elier, “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”, *Cuadernos de Administración*, Colombia, vol. 20, núm. 33, enero-junio de 2007.
- OCHOA REYES, Karel Elizabeth, “Violencia feminicida: el caso del Estado mexicano”, *Revista de investigación y divulgación sobre los estudios de género GénEros*, México, época 2, año 18, núm. 10, septiembre de 2011 – febrero de 2012.
- REVUELTA VAQUERO, Benjamín, “La implementación de políticas públicas”, *Revista Díkaion*, Colombia, 2007, año 21, vol. 21, núm. 16.
- RUIZ LÓPEZ, Domingo y CADÉNAS AYALA, Carlos Eduardo, “¿Qué es una política pública?”, *IUS Revista Jurídica*, México, 2005, núm. 18.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura, “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Revista Universitaria de Ciencias Sociales: temas y debates*, Argentina, vol. 12, núm. 16, diciembre de 2008.
- SERRET, Estela, “Hacia una redefinición de las identidades de género”, *Revista de investigación y divulgación sobre los estudios de género GénEros*, México, época 2, año 18, núm. 9, marzo – agosto de 2011.
- SOLYSZKO GOMES, Izabel, “Femicidio y feminicidio: Avances para nombrar la expresión letal de la violencia de género contra las mujeres”, *Revista de investigación y divulgación sobre los estudios de género GénEros*, México, época 2, año 20, núm. 13, marzo–agosto, de 2013.

UVALLE BERRONES, Ricardo, “Liberalismo, Estado y administración pública”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 40, núm. 161, 1995.

Periódicos

ANÓNIMO, 6 de cada 10 mujeres mexicanas sufren violencia: INEGI, *Aristegui Noticias*, 22 de noviembre de 2018, <https://aristeguinoticias.com/2211/mexico/6-de-cada-10-mujeres-mexicanas-sufren-violencia-inegi/>, consultado en marzo, 2019.

ANÓNIMO, “Colectivos y familiares exigen segunda alerta de género en el Edomex; la que está activa no funcionó, acusan”, *Animal Político*, 17 de septiembre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/09/segunda-alerta-genero-edomex/>, consultado en enero, 2019.

ANÓNIMO, “Edomex: desapariciones y feminicidios”, *La Jornada*, 18 de septiembre, 2018, sección Opinión, <https://www.jornada.com.mx/2018/09/18/opinion/002a1edi>, consultado en enero, 2019.

ANÓNIMO, “Estados registran 1,640 casos de feminicidio en tres años”, *Animal Político*, 21 de enero de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/01/feminicidio-mexico-asesinatos-mujeres/>, consultado en febrero, 2019.

ANÓNIMO, “La ONU pide al gobierno de México que criminalice el feminicidio en todos los códigos penales de los estados”, *Proceso*, 23 de julio, 2018, <https://www.proceso.com.mx/544010/la-onu-pide-al-gobierno-de-mexico-que-criminalice-el-feminicidio-en-todos-los-codigos-penales-de-los-estados>, consultado en enero, 2019.

ANÓNIMO, “Preocupante número de feminicidios en México entre 2012 y 2013”, *Chicago Tribune*, 19 de noviembre de 2014, <https://www.chicagotribune.com/hoy/ct-hoy-8424921-preocupante-numero-de-feminicidios-en-mexico-entre-2012-y-2013-story.html>, consultado en febrero, 2019.

BRITO, LUIS, “Feminicidios en el Estado de México, tarea pendiente”, *Expansión*, 01 de febrero de 2011, sección Nacional, <https://expansion.mx/nacional/2011/02/01/feminicidios-en-el-estado-de-mexico-la-sombra-de-pena-nieto>, consultado en enero, 2019.

FERNÁNDEZ, EMILIO, “Edomex, primer lugar en número de feminicidios”, *El Universal*, 30 de julio de 2018, sección Metrópoli,

- <http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/edomex-primer-lugar-en-numero-de-feminicidios>, consultado en enero, 2019.
- GALLEGOS, Zorayda, “Los diputados mexicanos endurecen la legislación ante el alza de los feminicidios”, *El país*, 5 de febrero, 2017, https://elpais.com/internacional/2017/02/03/mexico/1486143265_848760.html, consultado en marzo, 2018.
- GARCÍA, JACOBO, “Estado de México, capital del feminicidio”, *El País*, 18 de mayo, 2017, https://elpais.com/internacional/2017/05/15/mexico/1494869255_010650.html, consultado en enero, 2019.
- JASSO, Carmina y GONZÁLEZ, Karina, “Brechas en la medición de feminicidios en México”, *Animal Político*, 10 de septiembre, 2018, <https://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2018/09/10/brechas-en-la-medicion-de-feminicidios-en-mexico/>, consultado en enero, 2019.
- MIRANDA, Antonio, “Cuántos habitantes hay en el Estado de México 2017”, *Unión de México*, 19 de octubre de 2017, sección Gobierno, <http://www.unionedomex.mx/articulo/2017/10/19/ciudadanos/cuantos-habitantes-hay-en-el-estado-de-mexico-2017>, consultado en octubre, 2018.
- MOLINA, Héctor, “Al alza, feminicidios en Edomex”, *El Economista*, 06 de agosto de 2017, <https://www.economista.com.mx/politica/Al-alza-feminicidios-en-Edomex-20170807-0143.html>, consultado en febrero de 2019.
- MONTALVO, Tania, “Feminicidios en el Estado de México, ¿por qué la sociedad civil acusa que hay fallas para investigarlo?”, *Animal Político*, México, 2014, <https://www.animalpolitico.com/2014/12/feminicidios-en-el-estado-de-mexico-por-que-la-sociedad-civil-acusa-que-hay-fallas-para-investigarlo/>, consultado en enero, 2019.
- MUEDANO, Marcos, “Imparable, el crimen contra las mujeres; cifras del INEGI”, *Excelsior*, 22 de octubre de 2017, sección Nacional, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/10/22/1196308>, consultado en enero, 2019.
- RAMOS, Filiberto, “Tres años de Alerta: 228 feminicidios en Edomex”, *El Sol de Toluca*, 28 de julio de 2018, <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/tres-anos-de-alerta-228->

feminicidios-en-edomex.-en-los-11-municipios-con-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-persisten-agresiones-1874353.html, consultado en enero, 2019.

ZAMORA MENDIETA, Hazel, “Fiscalía de Femicidio del Estado de México: viaje a la nada”, *Cimacnoticias*, 28 de abril de 2017, sección Estados, <https://www.cimacnoticias.com.mx/etiqueta/fiscal-especializada-en-feminicidios-del-estado-de-m-xico>, consultado en enero, 2019.

Documentos publicados en internet

CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL, “Sistema estatal para la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”, <http://cemybs.edomex.gob.mx/mexiquenses-vida-sin-violencia/sistema-estatal-para-la-igualdad-y-la-no-violencia-contra-las-mujeres>, consultado en diciembre, 2018.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, “Violencia y femicidio en el Estado de México”, México, Agencia Informativa, *s.a.*

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, “Femicidio”, s.l.i., Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, *s.a.*, <https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>, consultado en febrero, 2018.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, “Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Gobierno del Estado de México”, Secretaría de Desarrollo Social, https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Mexico/eventos/simp osio_mex.pdf, consultado en enero, 2018

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, “Consejo Estatal de Población”, México, 2018, http://coespo.edomex.gob.mx/cuantos_somos, consultado en enero, 2019.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, “Integrantes”, Sistema estatal para la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres http://187.188.89.176:81/_sepasevim/?page_id=55, consultado en diciembre, 2018.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, “Programa: El papel fundamental de la mujer y la perspectiva de género”, México, <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/02060805.pdf>, consultado en enero, 2019.

- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, “Programa integral para la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres del Estado de México”, México, s.e., s.a., http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/EdoMex/MEX_MA2_PROGRAMA_IGUALDAD_12.pdf, consultado en enero, 2019.
- INSTITUTO CHIQUAHUENSE DE LAS MUJERES, <http://www.institutochihuahuensedelasmujeres.gob.mx/>, México, 2019, consultado en mayo, 2019.
- INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL, “Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas desde 2006 a 2018”, México, 2018, <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/reglas-de-operacion-46781>, consultado en enero, 2019.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Atlas de Género*, México, s.a., http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/, consultado en enero, 2019.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Defunciones por homicidios*, México, 2017, https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=, consultado en enero, 2019.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, “Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG), para el ejercicio fiscal 2017”, diciembre 2016, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/179401/TRANSVERSALIDAD..pdf>, consultado en enero, 2018.
- LASALLE, Ferdinand, “¿Qué es una constitución? (Conferencia pronunciada ante un agrupación ciudadana de Berlín, en abril de 1862)”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2284/5.pdf>, consultado en enero, 2019.
- MEXICANOS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD, “Las muertas que no se ven: el limbo de los feminicidios”, México, s.e., s.a., <https://contralacorrupcion.mx/web/femimicidiosocultos/>, consultado en marzo, 2018.

MINISTERIO DE JUSTICIA ARGENTINA, “Violencia de género. Tipos y modalidades de violencia” <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/violencia-de-genero/tipos-y-modalidades-de-violencia.aspx>, consultado en marzo, 2019.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, “Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Gobierno del Estado de México”, México, https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Mexico/eventos/simp osio_mex.pdf, consultado en enero, 2018.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Datos Abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)”, 2018, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php>, consultado en enero, 2019.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género, Información con corte al 31 de diciembre de 2017”, México, 2018, http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_DIC2017.pdf, consultado en enero, 2019.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Mapa incidencia delictiva nacional”, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php>, consultado en enero, 2019.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Víctimas de Delitos del Fuero Común 2018”, México, Centro Nacional de Información, 2018, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf>, consultado en enero, 2019.

Legislación

Código Penal del Estado de México (3 de septiembre de 1999) <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/codvig/codvig006.pdf>, consultado en marzo, 2018.

Código Penal Federal, Femicidio. Artículo 325. Universidad Nacional Autónoma de México, Artículo adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 14 de junio de

2012, <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/codigo-penal-federal>, consultado en marzo, 2018.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, lunes, 18 de diciembre del 2000.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, 24 de enero del 2006.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Decreto número 198. Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 25 de septiembre de 2008.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México, 2010.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Manual y Protocolo de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito de Femicidio, Periódico oficial del Gobierno del Estado de México, 18 de abril de 2017.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Plan de Desarrollo (1999-2005).

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Plan de Desarrollo (2005-2011).

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Plan de Desarrollo (2011-2017).

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Plan de Desarrollo (2017-2023).

Solicitudes de información

CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL mediante oficio núm. CEMYBS/UI/005/2014 del 07 de marzo de 2014 en respuesta a la solicitud de información núm. 00005/CEMYBS/IP/2014 del 05 de febrero de 2014.

CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL mediante oficio núm. CEMYBS/UT/058/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00058/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2018 del 21 de junio de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2018 del 31 de mayo de 2018.

CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL mediante oficio núm. CEMYBS/UT/087/2018 del 17 de septiembre de 2018 en respuesta a la solicitud de información núm. 00087/CEMYBS/IP/2018 del 27 de agosto de 2018.

CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL mediante oficio núm. CEMYBS/UT/002/2019 del 25 de enero de 2019 en respuesta a la solicitud de información núm. 0002/CEMYBS/IP/2019 del 07 de enero de 2019.

CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL mediante oficio núm. CEMYBS/UT/061/2019 del 22 de mayo de 2019 en respuesta a la solicitud de información núm. 00061/CEMYBS/IP/2019 del 29 de abril de 2019.

FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO el 07 de febrero de 2019, en respuesta a la solicitud núm. 00008/FGJ/IP/2019 del 07 de enero del 2019.

FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO mediante oficio núm. 194/MAIP/FGJ/2019 del 07 de febrero de 2019 en respuesta a la solicitud de información núm. 00007/FGJ/IP/2019 del 07 de enero de 2019.