



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La dinámica política en torno a la declaratoria de la Alerta de
Violencia de Género en el Estado de México (2010-2015)**

T E S I S

PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA
DÍAZ SANDOVAL ALBA NYDIA

ASESOR
DR. ALBERTO ESPEJEL ESPINOZA



Ciudad Universitaria, CD.MX., junio de 2021



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.

*A mi mamá, Marce y mi abuelita Malena,
gracias por su dedicación, apoyo y entrega,
sin ustedes esto jamás hubiera sido posible.*

*A mi papá Jorge, por todas tus palabras,
me inspiraron a ser la mujer que hoy soy.*

*A mi hermana Mariela, por tu apoyo y aliento para
continuar en este barco que creí ya había naufragado.*

Siempre supiste que podría lograrlo.

*A mis hermanos Jorge y Julio César, alias Betillo,
por todo su apoyo, las risas y anécdotas.*

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser mi alma mater, brindarme las bases de mi formación y abrirme las puertas en el mundo laboral. Siempre estaré orgullosa de ser una egresada de sus aulas.

A mi asesor, Alberto Espejel Espinoza, por haberse tomado el tiempo de leer y dirigir este trabajo, gracias por su apoyo y todo su conocimiento.

A mis sinodales, Javier Oliva, José Javier Niño, Marta Ferreyra y Amneris Chaparro, por leer mi trabajo y darme sus valiosos comentarios que contribuyeron a enriquecer esta tesis.

A mis queridas amigas, Jessica, Erika, Sandra y Liliana, por su cariño y aliento, siempre estuvieron ahí cuando más perdida me sentía.

A mi amigo Mocte, porque me obligó a ponerlo en mis agradecimientos. No es cierto amigo, gracias por estar a pesar del tiempo.

A mis amigos César, Paty, Toño y Rodolfo, por todos sus consejos, las pláticas y experiencias.

A mi amigo Vic, te has convertido en mi ángel de la guarda del mundo laboral. Confiaste en mi capacidad sin siquiera conocerme. Siempre estaré agradecida.

Contenido

Introducción	6
1. El concepto de feminicidio y su aproximación con el análisis de políticas públicas	12
1.1. Estado del arte	12
1.2. Marco teórico: análisis de políticas públicas y feminicidio	19
1.3. Una aproximación a la Alerta de Violencia de Género en el marco de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia.....	30
1.4. Metodología.....	33
2. Los resultados de la agenda pública en torno a los feminicidios en Ciudad Juárez.....	35
2.1. Ciudad Juárez: Feminicidios, movilización social y la sentencia del Campo Algodonero.....	35
2.2. La agenda pública sobre la violencia contra las mujeres a partir de Ciudad Juárez, el feminicidio, y la ruta hacía la creación de la LGAMVLV	41
2.3. Tipificación del delito de feminicidio	44
2.4. Breve aproximación a la discusión para la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en once municipios del Estado de México en 2015.....	47
2.5. Aprobación de la Alerta de Violencia de Género en otros estados de la República Mexicana	50
3. La construcción de la agenda gubernamental en el Estado de México en torno a la violencia de género y los feminicidios	64
3.1. La definición de los feminicidios en el Estado de México como problema público en el proceso de formación de la agenda.....	64

3.2. El proceso de formación de agenda en torno a los feminicidios en el Estado de México durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN) (2005-2009).....	70
3.2.1. Posicionamientos de actores en el debate del proceso de formación de agenda previo a la solicitud de la Alerta de Violencia de Género	72
3.2.2. Marco Jurídico Estatal para la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres, previo a la solicitud de Alerta de Violencia de Género.....	87
3.3. La agenda política y gubernamental en torno a los feminicidios en el Estado de México..	92
3.3.1. La discusión en torno a la solicitud de la Alerta de Violencia de Género presentada para el Estado de México en 2010.....	96
3.3.2. La agenda gubernamental en torno a la problemática de la violencia contra las mujeres y el feminicidio, previo a la declaratoria de Alerta de Violencia de Género.....	106
4. La conjunción de la agenda política y gubernamental en la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en 11 municipios del Estado de México	112
4.1 La agenda pública en el primer año de gobierno de Eruviel Ávila	112
4.2. La agenda política en torno a los feminicidios en la administración de Eruviel Ávila	117
4.2.1 La revaloración de la Alerta de Violencia de Género en la entidad	118
4.3 La fijación de la Alerta de Violencia de Género en la agenda gubernamental	120
Conclusiones generales	128
ANEXOS.....	136
Bibliografía.....	140

Introducción

De acuerdo con ONU Mujeres, en un reporte realizado en 2018, en México al menos 6 de cada 10 mujeres han enfrentado un incidente de violencia, mientras 41.3% de las mujeres han sido víctimas de violencia sexual y nueve mujeres son asesinadas al día (ONU, 2018). Sin embargo, el fenómeno de la violencia contra las mujeres y los feminicidios no es nuevo en nuestro país.

Desde la década de los noventa, México se posicionó en el contexto internacional como uno de los países más peligrosos para ser mujer debido a los altos índices de homicidios dolosos contra mujeres que se registraban. Si bien el caso de Ciudad Juárez fue durante algunos años el más emblemático, en el resto de los Estados de la República, la problemática también fue en aumento.

Con el objetivo de delimitar las dimensiones de los homicidios dolosos contra mujeres, la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana, presentó un informe con datos de la Secretaría de Salud y la Procuraduría General de la República, en el cual la Comisión dio a conocer que no sólo Ciudad Juárez presentaba altos índices de feminicidios, sino que otros estados de la República superaban los números de la ciudad fronteriza y la media nacional.

De acuerdo con el reporte de la Comisión presentado en 2005, en el año 2002 la mayor cantidad de feminicidios en México se concentraba en 10 estados: Guerrero, Estado de México, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca, Michoacán, Quintana Roo, Durango y Sonora. El objetivo de ese trabajo fue determinar cuál era la magnitud del homicidio doloso de mujeres por razones de género a fin de reunir información que permitiera el diseño, la creación e implementación de políticas públicas para la atención del feminicidio.

Como resultado del trabajo de la Comisión, el 1 de febrero de 2007 entró en vigor la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Esta legislación tenía como objetivo combatir la violencia contra las mujeres a nivel nacional. La Ley contempla, entre otros elementos, la Alerta de Violencia de Género (AVG), la cual es un “*mecanismo de acción*

gubernamental de emergencia que tiene como fin enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado” (INMUJERES, 2018).

Pese a la creación de este instrumento jurídico, los índices de feminicidio continuaron aumentando. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del 2007 al 2016 fueron asesinadas 22 mil 482 mujeres en México, pasando de mil 83 asesinatos dolosos de mujeres en 2007 a dos mil 735 en 2016; lo anterior representó un incremento de 152% en las tasas de asesinatos dolosos de mujeres. Además, de acuerdo con el INEGI, la región centro del país, integrada por la Ciudad de México, el Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala era la de mayor incidencia de homicidios dolosos de mujeres, pues concentraba 35% a nivel nacional (Muedano, 2017).

De acuerdo con el informe “*Una mirada al feminicidio en México, 2007-2008*” del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF)¹, a pesar de la entrada en vigor de la LGAMVLV, el Estado de México se posicionó como una de las entidades de la república con mayor incidencia de feminicidios, registrando 278 casos de los 929 cometidos de 2007 a 2008 en todo el país. Ante este escenario, diversos organismos de la sociedad civil, encabezados por el OCNF, así como algunos miembros del poder ejecutivo federal y local, iniciaron la denuncia masiva de la situación que imperaba en el Estado de México.

Asimismo, el OCNF reportó 309 casos de feminicidios en el Estado de México de 2009 a 2010. De acuerdo con este organismo, la entidad federativa concentraba la mayor cantidad de casos a nivel nacional, sin que esto implicara que las autoridades locales reconocieran las cifras presentadas por la organización. Debido a lo anterior, en el año 2010, el OCNF y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), comenzaron el proceso de solicitud de la Alerta de Violencia de Género en once de los 125 municipios del Estado de México, a fin de

¹ El OCNF está conformado por 40 organizaciones de 22 estados del país que defienden los derechos humanos de las mujeres, entre sus integrantes destacan: Católicas por el Derecho a Decidir, Arthemisas por la Equidad, Servicios de Inclusión Integral, Justicia Pro Persona, Observatorio de Violencia Social y de Género, Justicia, Derechos Humanos y Género, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca, Asociación Sinaloense de Universitarias Quím. Veneranda Paredes, Comité de Derechos Humanos no Gubernamental, entre otras.

que las autoridades federales, intervinieran con la declaratoria del mecanismo para combatir la problemática de los feminicidios en la entidad.

La solicitud de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el Estado de México por parte del OCNF y la CMDPDH, formó parte del proceso de formación de agenda de políticas públicas. Gracias a la presión ejercida por los actores de la sociedad civil, el problema de la violencia contra las mujeres y los feminicidios en el Estado de México fue definido como un problema público que debía ser integrado a la agenda política y gubernamental, con el objeto de ser atendido. A fin de entender este proceso, el objetivo de esta tesis es identificar a los principales actores, individuales y colectivos, que intervinieron en el proceso de integración de la violencia contra las mujeres y el feminicidio a la agenda gubernamental. Además, otro objetivo de esta tesis es identificar los posicionamientos de los principales actores, a fin de definir de qué manera contribuyeron, o no, a promover la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, logrando así que la problemática de la violencia contra las mujeres y los feminicidios fueran fijados en la agenda gubernamental.

Decidí elegir como objeto de estudio la discusión que se desarrolló en el Estado de México pues, a pesar de que en el contexto nacional e internacional Ciudad Juárez era identificada como la ciudad donde más feminicidios se registraban; gracias a los resultados reportados por la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana, se demostró que la situación de violencia contra las mujeres era similar en varios estados de la República, entre ellos, el Estado de México. Además, decidí estudiar el fenómeno en la entidad debido a la gran exposición mediática que tuvo a partir del año 2005, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Otro motivo trascendental fue que, a pesar de que las organizaciones de la sociedad civil exigían que las autoridades dieran cese a los crímenes contra las mujeres y que implementaran políticas públicas para atenderlos, el gobierno estatal no consideraba esta problemática como parte de su agenda gubernamental, lo que contribuyó a que los feminicidios siguieran en aumento.

La hipótesis planteada en este trabajo sostiene que la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México no fue aprobada en 2010, año en que fue solicitada por primera ocasión, debido a que

el gobierno de la entidad, encabezado por Enrique Peña Nieto, carecía de voluntad política para reconocer los feminicidios y politizó la problemática con miras en la elección presidencial de 2012. Por tal motivo, el gobierno utilizó los recursos políticos disponibles con el objetivo de frenar la aprobación del mecanismo. Sin embargo, una vez superado el proceso electoral de 2012 y debido a la presión que ejercieron los distintos actores que participaron en el debate, se obligó a que en 2015, el gobierno de Eruviel Ávila en el Estado de México y la Secretaría de Gobernación (SEGOB) reconocieran el fenómeno de los feminicidios en el estado y declararan la Alerta de Violencia de Género en once municipios (Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco), sin que esto significara que las acciones que se implementarían una vez aprobado el mecanismo, resultaran efectivas para combatir la problemática.

Para alcanzar los objetivos propuestos en esta tesis se emplearon fuentes bibliográficas sobre temas específicos como los feminicidios y de políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. También se utilizaron investigaciones centradas en aportar elementos para el análisis de la caracterización de la violencia contra las mujeres y el feminicidio. Se emplearon documentos oficiales como legislaciones y reglamentos. Por otro lado, también se consultaron notas periodísticas bajo el criterio de muestreo de intensidad para las unidades de observación (que se explicará a detalle en apartado metodológico). Este trabajo tomó forma gracias al aporte teórico desarrollado por María Amparo Casar, quien se enfoca en el estudio de las políticas públicas a través del análisis del proceso de formación de agenda.

Esta tesis está organizada en cuatro capítulos: el concepto del feminicidio y su aproximación con el análisis de políticas públicas, los resultados de la agenda pública en torno a los feminicidios en Ciudad Juárez, la construcción de la agenda gubernamental en el Estado de México en torno a la violencia de género y los feminicidios, y finalmente, una revisión a la conjunción de la agenda política y gubernamental al aprobarse la Alerta de Violencia de Género en la entidad.

De manera específica, el objetivo del primer capítulo es conocer las implicaciones de los conceptos empleados a lo largo de la tesis. En primer lugar, se presentan las distintas definiciones y caracterizaciones que se han realizado en torno al concepto de feminicidio. Además, se realiza una

breve aproximación de las distintas perspectivas de análisis de políticas públicas que se han utilizado para estudiar el fenómeno de la violencia contra las mujeres y el feminicidio. Finalmente, Se presenta la propuesta teórica para el análisis de formación de agenda en políticas públicas presentada por María Amparo Casar, la cuál será utilizada para el análisis del estudio de caso en el tercer y cuarto capítulo.

El segundo capítulo tiene como objetivo presentar una contextualización sobre el fenómeno de los feminicidios y su proceso de formación de agenda pública. En este capítulo se expondrán los antecedentes de la problemática de la violencia contra las mujeres y los feminicidios en Ciudad Juárez.² Asimismo se presentarán las consecuencias en el proceso de formación de agenda pública derivadas de la movilización social por los feminicidios cometidos en la ciudad fronteriza y que derivaron en la creación de la LGAMVLV. Por otro lado, se expondrá cuál fue el proceso para la tipificación del delito del feminicidio en los estados de la República Mexicana y el proceso de aprobación de la Alerta de Violencia de Género en distintas entidades.

El capítulo tres tiene por objeto analizar, desde el análisis de las políticas públicas, el proceso de formación de agenda en torno a la violencia contra las mujeres y los feminicidios en el Estado de México. En primer lugar, se expondrá cuál fue el proceso por el cual el fenómeno de los feminicidios se constituyó como un problema de interés público dentro de la agenda pública. En segundo lugar, se presentará el inicio del proceso de formación de agenda en torno a los feminicidios en el Estado de México durante la administración de Enrique Peña Nieto, de igual manera se exponen los principales posicionamientos que moldearon la agenda pública antes de la solicitud de la Alerta de Violencia de Género.

En el capítulo cuatro se presentarán los principales factores y posicionamientos que definieron la agenda política y que impidieron que los feminicidios fueran reconocidos en el Estado de México, durante la primera parte del gobierno de Eruviel Ávila. Finalmente se expondrá el proceso de

² Se decidió utilizar el caso de Ciudad Juárez como antecedente, debido a que los feminicidios en esa ciudad fronteriza encendieron la alarma en torno a los crímenes contra niñas y mujeres. Los feminicidios propiciaron la denuncia y exigencia de justicia, sin que hubiera una respuesta satisfactoria de las autoridades. La movilización social originada en Ciudad Juárez tenía por objeto insertar el tema de la violencia contra las mujeres y los feminicidios en la agenda política y gubernamental, a fin de que las autoridades se responsabilizaran de la labor de protección de los derechos y libertades de las mujeres y las niñas.

formación de agenda política y los factores que contribuyeron a que el fenómeno de los feminicidios y la violencia contra las mujeres se fijaran en la agenda gubernamental, dando como resultado la declaratoria de Alerta de Violencia de Género en once municipios del Estado de México en 2015 (Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco).

Finalmente, se presentan las conclusiones generales de este trabajo de investigación. En este apartado se muestran las principales aportaciones de esta tesis, los cuales van más allá de aquellos aportes que ponen énfasis en las caracterizaciones, así como en las causas de los feminicidios (Monárrez, Lagarde, Arteaga y Valdés, Berlanga, entre otros). El aporte principal de este trabajo es que inserta el tema de los feminicidios y la violencia contra las mujeres, en los estudios o investigaciones en torno a la formación de la agenda, preocupación propia del análisis de políticas públicas (María Amparo Casar), área de investigación neurálgica en la ciencia política.

1. El concepto de feminicidio y su aproximación con el análisis de políticas públicas

1.1. Estado del arte

El concepto del feminicidio surge en la década de los noventa, en el seno de la teoría feminista. Russell y Radford (1992), en su libro *Femicide: The politics of woman killing* proponen la teorización del concepto para hacer referencia al asesinato de mujeres y niñas por razones de género.³ De acuerdo con Monárrez (2009), Russell, Radford y Caputi definen al feminicidio como el asesinato misógino de mujeres cometido por hombres. Se trata de la expresión extrema de la fuerza patriarcal y una forma de manifestar la política sexual, la institucionalidad, la representación y el ritual de dominio masculino. De igual manera el feminicidio constituye una forma de terror para mantener el poder del orden patriarcal (Russell, Radford y Caputi, 1992, en Monárrez, 2009: 36).

De tal modo que a partir de la propuesta conceptual que realizaron Russell, Radford y Caputi se comienza a estudiar y a profundizar en la conceptualización teórica del homicidio de mujeres por razones de género.

En México, el concepto *femicide* fue traducido como feminicidio por la antropóloga Marcela Lagarde (2008). De acuerdo con Lagarde, la traducción textual de *femicide* es *femicidio*, sin embargo, explica que esta palabra es homóloga al concepto *homicidio* y resulta insuficiente para explicar los asesinatos de niñas y mujeres por razones de género. Es así que propone la utilización del término *feminicidio*, para hacer referencia a los asesinatos misóginos de mujeres y niñas, caracterizados por un conjunto de violaciones a los derechos humanos de las mujeres. Podría, entonces, decirse que el feminicidio es el resultado de la violencia misógina llevada al extremo, y es precedido por múltiples formas de hostigamiento, maltrato, daño, repudio y abandono del que son víctimas las mujeres y las niñas (Lagarde, 2005: 9).

³ Se entiende por género a “los conceptos sociales de las funciones, comportamientos, actividades y atributos que cada sociedad considera apropiados para los hombres y las mujeres. Las diferentes funciones y comportamientos pueden generar desigualdades de género, es decir, diferencias entre los hombres y las mujeres que favorecen sistemáticamente a uno de los dos grupos. A su vez, esas desigualdades pueden crear inequidades entre los hombres y las mujeres con respecto tanto a su estado de salud como a su acceso a la atención sanitaria” (OMS, 2019).

A fin de que el concepto de feminicidio resultara útil para explicar el fenómeno en México, Lagarde lo complementó y modificó de modo que se pudiera ajustar a la realidad que se vivía en Ciudad Juárez. Lagarde señaló que el feminicidio es un crimen de odio, un conjunto de formas de violencia y delitos de lesa humanidad que se cometen contra las mujeres y que concluyen en el asesinato o el suicidio de éstas. Es el resultado de la violación sistemática de los derechos humanos de las mujeres y se da en un contexto caracterizado por la fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad, por tal motivo, el feminicidio es un crimen de Estado (Lagarde, 2005: 9). Al igual que Russell, Radford y Caputi, Lagarde refiere que el feminicidio es producto de las relaciones desiguales entre los géneros, donde la supremacía masculina se ha encargado de oprimir y excluir socialmente a las mujeres, quienes son víctimas de una percepción social desvalorizada y degradante.

Los crímenes que constituyen un feminicidio se cometen en contextos donde convergen la violación a los derechos humanos de las mujeres, las desigualdades sociales, económicas y la marginación social, jurídica y política. Las víctimas son niñas y mujeres de diferentes edades y condiciones socioeconómicas y educativas, con altos grados de inseguridad, vulnerabilidad y nula protección social e institucional, que habitan en zonas de devastación social en donde predomina la inseguridad, el delito, la ilegalidad, los poderes fácticos, el desbordamiento de instituciones y la ruptura del Estado de derecho. (Lagarde, 2005).

La necesidad inicial de explicar el fenómeno del feminicidio surge desde la teoría feminista, ya que las víctimas de este delito son mujeres y niñas, asesinadas por el hecho de ser mujeres. No obstante, resultaba necesario emplear otros enfoques teóricos, para entender el fenómeno. En el contexto de los feminicidios en Ciudad Juárez, Monárrez (2009) realizó un análisis del contexto retomando la teoría feminista. Sin embargo, consideró que, para entender los feminicidios, era importante analizar estos crímenes a partir de otras perspectivas no feministas como la criminología, pues era importante incorporar la categoría de asesinato sexual al análisis del fenómeno.

Monárrez asegura que el concepto de feminicidio no sólo servirá para identificar cierto tipo de asesinatos en contra de mujeres y niñas, sino que también constituye una herramienta analítica que contribuye a visibilizar los distintos factores que son necesarios para comprender y explicar este

tipo de crímenes. En estos crímenes están presentes una serie de elementos que permiten identificar cuáles son los motivos, los victimarios, los actos violentos, los cambios estructurales de cada sociedad y el grado de tolerancia del Estado y sus instituciones que lo permiten y alientan. Todo lo anterior con el objeto de anular los derechos y las libertades de las mujeres (Monárrez, 2009: 36). La autora propuso una nueva conceptualización, el *feminicidio sexual sistémico*, el cual se define como:

...el asesinato de una niña/mujer cometido por un hombre, donde se encuentran todos los elementos de la relación inequitativa entre los sexos: la superioridad genérica del hombre frente a la subordinación genérica de la mujer, la misoginia, el control y el sexismo. No sólo se asesina al cuerpo biológico de la mujer, se asesina también lo que ha significado la construcción cultural de su cuerpo, con la pasividad y la tolerancia de un Estado masculinizado. Los asesinos, por medio de actos crueles, fortalecen las relaciones sociales inequitativas de género. Al mismo tiempo, el Estado, secundado por los grupos hegemónicos, refuerza el dominio patriarcal y sujeta a familiares de las víctimas y a todas las mujeres a una inseguridad permanente e intensa a través de un periodo continuo e ilimitado de impunidad y complicidades al no sancionar a los culpables ni otorgar justicia a las víctimas.

Y continúa...

El Estado lo acepta, lo presenta y lo formula como un cuerpo coherente de violencia sistémica contra las mujeres, con ideas y principios que permiten que se lleve a cabo regularmente. Se supone que no afecta a todo el cuerpo social, que no es peligroso ni dañino en términos generales porque afecta sólo a algunas mujeres, a algunas partes del cuerpo social que son fácilmente reemplazables. Pero una vez que se regulariza, hace al cuerpo social profundamente endémico, profundamente permisible al feminicidio sexual sistémico, le autoriza una naturalización y una continuidad sin límite debido a la impunidad tolerada y permitida, porque no se busca a los culpables (Monárrez, 2009: 86).

La relevancia de la conceptualización que hace Monárrez radica en la inserción de una gran diversidad de actores, circunstancias y elementos estructurales que forman parte del fenómeno del feminicidio. De igual manera, pone énfasis en el papel del Estado y su entramado institucional,

pues afirma que es el Estado y sus instituciones, los responsables de estos asesinatos, pues no sólo los tolera, sino que los promueve a través de la pasividad jurídica y de justicia.

Como ya se mencionó con anterioridad, Lagarde ha realizado diversas investigaciones en torno al feminicidio, su aportación más importante fue insertar la discusión de los feminicidios en México a la agenda pública. Al igual que Monárrez, Lagarde (2008) afirma que el feminicidio es un crimen de Estado, pues son este y su entramado institucional los responsables de la conformación de un contexto de inequidad. Es decir, el feminicidio es justificado, explicado y complicado por el Estado y sus instituciones pues lo toleran y permiten gracias a la impunidad y la negligencia con la que el delito es tratado.

Gracias a la conceptualización que propusieron Monárrez y Lagarde, se han realizado diversas investigaciones que tienen por objeto explicar el fenómeno de la violencia contra las mujeres y el feminicidio en otros estados y contextos, además de Ciudad Juárez y la zona fronteriza. En ese tenor, en 2010, Arteaga y Valdés contribuyeron a la explicación de la violencia contra las mujeres y el feminicidio en el Estado de México. A partir de un análisis del contexto sociocultural, aseguraron que la violencia contra las mujeres es posible debido a su condición genérica, ya que este tipo de violencia es producto de la inserción de las mujeres a espacios que antes estaban protagonizados únicamente por los hombres.

Para Arteaga y Valdés (2010) el feminicidio es una reacción contra el cuestionamiento del orden social caracterizado por el declive de la posición tradicional de dominio y poder de los hombres frente a las mujeres. Cuando se asesina a una mujer por cuestiones de género, se elimina la capacidad de éstas de convertirse en sujetos, además se restauran los valores que sustentan las relaciones desiguales de los sexos.

Los autores señalan que los feminicidios en el Estado de México no se presentan en todos los sectores de la sociedad, sino sólo en aquellos grupos que conforman la base de la estructura social, en donde las mujeres viven en condiciones de marginación, pobreza y exclusión educativa. Por tal motivo, la violencia contra las mujeres es consecuencia de una violencia estructural más amplia. Por esta razón es importante dejar de entender a los feminicidios como meros actos de locura,

salvajismo, resultado de la irresponsabilidad o de los actos de alto riesgo por parte de las mujeres, pues definirlo a partir de estos factores contribuye a negar y ocultar los problemas del entramado social (Arteaga y Valdés, 2010).

Asimismo, los feminicidios y la violencia contra las mujeres no son sólo un reflejo de una crisis social, económica y de valores, también son una respuesta al proceso de construcción de las mujeres como sujetos activos de la vida pública. Este contexto, donde la violencia y el feminicidio son posibles, busca crear nuevos mecanismos de control sobre las mujeres para devolverlas a un espacio “seguro” protagonizado por el cobijo masculino. Por lo tanto, entender el feminicidio como un mecanismo de control que se da sólo en ciertos contextos de marginalidad evitará el temor irracional, y permitirá la creación de mecanismos efectivos para combatir la problemática (Arteaga y Valdés, 2010).

Al igual que Arteaga y Valdés, otros estudios han explicado el fenómeno de la violencia contra las mujeres y el feminicidio, como una problemática que busca mantener a las mujeres en el espacio doméstico⁴ y en un estado de subordinación ante el poder masculino. Empero, esta problemática es un asunto de la esfera pública, pues los estudios han demostrado que las instituciones gubernamentales permiten que estos crímenes se mantengan en la impunidad, ya que las autoridades no tienen la intención de garantizar los derechos y la vida de las mujeres (Bejarano Celaya, 2014).

Bejarano (2014) señala que para comprender el fenómeno del feminicidio es necesario entender la problemática de la violencia feminicida, ya que ésta es un continuum de violencias a las que se enfrentan las mujeres y que puede desembocar en su muerte. Por su parte, el feminicidio se centra sólo en el asesinato mismo. De tal modo, el estudio de la violencia feminicida ha permitido reconocer elementos institucionales en la perpetración de los feminicidios. La impunidad, falta de

⁴ En esta tesis se hará uso del concepto de espacio doméstico en sustitución de espacio privado, esta distinción se debe a que el concepto privado o doméstico “*estará definido por el sujeto que lo protagonice*”. Es así que lo privado es un concepto ligado a los hombres, pues cuando *los hombres hacen uso de este espacio es para tener la posibilidad de estar en contacto consigo mismo, lejos de las obligaciones y los problemas del espacio público*. Mientras tanto, cuando las mujeres protagonizan la esfera privada, asumen “*un conjunto de prácticas afectivas y materiales, orientadas al sometimiento, al cuidado y la atención de los otros, en donde no hay cabida para el desarrollo del valor personal y creativo*” (Montiel, 2007: 176,177).

protección de las mujeres por parte de las autoridades y los obstáculos en el acceso a la justicia para las víctimas, forma parte de la violencia institucional que ha permitido la existencia del fenómeno del feminicidio.

Otra línea de investigación en torno al feminicidio en México vincula el problema a otro tipo de violencia como la del crimen organizado. De acuerdo con Ramos, Saucedo y Saltijeral (2016), el crimen organizado y el narcotráfico han contribuido al aumento de los hechos violentos y los asesinatos de mujeres. Sin embargo, la denuncia por parte de los familiares de las mujeres asesinadas ha disminuido debido al temor de que las víctimas sean asociadas con organizaciones criminales. Del mismo modo, las autoras señalan que, en los últimos años, el Estado mexicano no sólo no protege los derechos de la ciudadanía, sino que reproduce una cultura tolerante a la violencia extrema que exacerba mecanismos de control para todas las mujeres, bajo el pretexto de la seguridad. Es así que la guerra contra el narcotráfico, que inició en el 2006, durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (PAN), contribuyó a reafirmar viejas certidumbres sobre el sistema político mexicano, tales como la corrupción y la participación de actores del ámbito político con el narcotráfico, lo cual ha aumentado la desprotección ciudadana y la violación sistemática de los derechos humanos (Ramos, Saucedo y Saltijeral, 2016).

Berlanga (2014) también contribuyó al entendimiento de los feminicidios. La autora analiza las características de las mujeres morenas, con rasgos indígenas en el contexto de América Latina, y señala que su condición de mujeres racializadas las coloca en una situación de vulnerabilidad ante la inseguridad, la desigualdad y la precariedad a las que se enfrentan de manera cotidiana. De igual manera asegura que los rasgos físicos y la situación socioeconómica determinan el grado de vulnerabilidad de las mujeres en nuestro país.

Además, Berlanga (2015) analiza el fenómeno de los feminicidios en Ciudad Juárez y argumenta que el espectáculo de la violencia se inauguró en la década de los 90 con los feminicidios cometidos en esa ciudad. Los actos violentos que caracterizaron estos asesinatos se convirtieron en medios comunicativos cargados de mensajes, las imágenes de feminicidios contribuyeron a la naturalización de la violencia y a la reproducción de la impunidad del Estado, el cual dejó de garantizar la seguridad de la ciudadanía y se coludió con el crimen organizado. La violencia en

México se convirtió en un fenómeno cotidiano y gracias a la guerra contra el narcotráfico se recrudeció en sus múltiples formas.

Por su parte Montiel (2014) propone otro enfoque para el análisis de los feminicidios. La autora realiza un estudio desde la psicología en torno a la influencia de los feminicidios en la actitud y las emociones de las mujeres juarenses, específicamente en los niveles de ansiedad. El objetivo de su trabajo fue dar a conocer la relación entre la actitud hacia los feminicidios y los niveles de ansiedad en dos grupos de mujeres, trabajadoras de la maquila y estudiantes de psicología. En dicho estudio se determinó que la actitud hacia los feminicidios de ambos grupos de mujeres era similar; sin embargo, los niveles de ansiedad presentados por las mujeres trabajadoras de la maquila eran muy superiores, respecto a los niveles de ansiedad presentados por las estudiantes de psicología.

Del mismo modo el análisis de Montiel (ibíd.) destaca que los homicidios cometidos en Ciudad Juárez, y que son conocidos como “ajuste de cuentas” entre narcotraficantes, ha provocado en la población una actitud de indiferencia ante dichos crímenes, pues son considerados consecuencia de actividades ilícitas. No obstante, la autora se cuestiona acerca de la actitud de la población en torno a los feminicidios, pues el riesgo de ser víctima de este delito estriba en cuestiones de género, lo cual convierte a cualquier mujer en potencial víctima de feminicidio.

Además de los estudios antes señalados, existen otros que han profundizado en la definición y las características del fenómeno del feminicidio. En su mayoría, estas investigaciones destacan rasgos estructurales y socioculturales de los feminicidios y los contextos donde se desarrollan. A pesar de su valía, no abundaré en este tipo de trabajos, pues el objetivo de esta tesis no es identificar las caracterizaciones de los feminicidios ni los motivos que los generan. Esta tesis tiene por objeto revisar, desde la Ciencia Política, de qué manera un problema social se inserta en la agenda social, política y gubernamental, gracias a la perspectiva de análisis del proceso de formación de agenda.

Es así que el objetivo del presente trabajo es realizar una revisión del proceso político en torno a la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, a partir del enfoque de las políticas públicas. En este sentido, este trabajo busca contribuir al estudio de la violencia contra las

mujeres y el feminicidio, desde la Ciencia Política, a partir del análisis de la integración de la problemática en la agenda pública, política y gubernamental.

Para ello será necesario identificar cuáles fueron los actores individuales y colectivos que intervinieron en el Estado de México y que permitieron que la problemática de la violencia contra las mujeres y el feminicidio se convirtieran en un problema público susceptible a la atención gubernamental. Esto derivó en la integración de la problemática en la agenda gubernamental y, en consecuencia, en la declaración de la Alerta de Violencia de Género en once municipios del estado (Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco).

1.2. Marco teórico: análisis de políticas públicas y feminicidio

Como se indicó en el apartado anterior, se han realizado importantes contribuciones a la discusión en torno al feminicidio en México. Estos trabajos han enfatizado el análisis de las condiciones socioculturales, la violencia estructural e institucional, con el objetivo de definir a los feminicidios como una problemática del entramado social, que debe ser atendida en el ámbito de la esfera pública.

Los trabajos elaborados se han enfocado en identificar aquellos elementos institucionales que posibilitan la violencia feminicida y los feminicidios. De igual manera buscan explicar de qué manera otros tipos de violencia, como la del crimen organizado, favorecen el aumento de la violencia contra las mujeres. Asimismo, se han realizado trabajos desde otras disciplinas como la psicología, que demuestran las consecuencias emocionales que genera la violencia feminicida a aquellas mujeres que habitan contextos caracterizados por la problemática.

Además de los trabajos mencionados, se han realizado otros que han tenido por objeto analizar el fenómeno de la violencia contra las mujeres desde el enfoque de las políticas públicas. De acuerdo con el enfoque de las políticas públicas, la violencia contra las mujeres es un problema que impacta en las distintas esferas de la vida pública, pues vulnera los derechos humanos, la justicia social, legal y la salud pública de las mujeres. Este fenómeno afecta distintos aspectos de la vida de las víctimas y puede resultar en su muerte.

La violencia contra las mujeres daña profundamente el tejido social, es por eso que debe ser labor fundamental del Estado el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que permitan prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. De acuerdo con Ocegüera y Ortiz (2013) las políticas públicas son las acciones gubernamentales que buscan dar respuestas a las demandas de la sociedad, en ellas se realiza un uso estratégico de los recursos para resolver distintas problemáticas. Los objetivos del Estado son lo que dan sentido y contenido a las políticas públicas, las cuales se ven reflejadas en planes, programas, asignación de recursos, leyes, reglamentos entre otros (Ocegüera y Ortiz, 2013: 45-47).

En México, las primeras políticas públicas que se implementaron para combatir la violencia contra las mujeres estaban enfocadas en atender la violencia intrafamiliar. A lo largo del tiempo, se generaron avances en el desarrollo de políticas públicas enfocadas a prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres. En nuestro país se realizaron reformas legislativas que han tenido por objeto tipificar la violencia contra las mujeres como un delito, sin embargo, estas leyes no han sido eficaces ya que por sí solas no modifican la realidad (Ocegüera y Ortiz, 2013: 54).

De acuerdo con Ocegüera y Ortiz, las políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México han sido deficientes debido a la falta de capacidad de las instituciones que las han implementado, ya que han presentado ineficiencias en la ejecución de éstas debido a la poca preparación del personal, la falta de información y de recursos financieros. Otro aspecto que obstruye el éxito en la implementación de las políticas públicas es la impartición de justicia, ya que los actos violentos en contra de las mujeres no son perseguidos ni sancionados debido a la impunidad, la falta de protección y de garantías judiciales y la violación de los derechos humanos de las víctimas (Ocegüera y Ortiz, *ibid.*).

El debate sobre cómo tratar la violencia contra las mujeres y los feminicidios permanece abierto. A pesar de los esfuerzos por explicar el origen de esta problemática, aún es poco lo que se sabe sobre cuáles son los modelos que funcionan mejor para determinar la población, circunstancias, nivel y tipo de violencia. Así lo señalan Herrera, et. al. (2010) en su trabajo Políticas Públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México, en el que

exponen cuáles han sido los principales obstáculos que presentan las políticas públicas dirigidas atender la violencia contra las mujeres.

Los autores sostienen que las políticas públicas diseñadas para promover el “*derecho básico de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, en ocasiones resultan contraproducentes para aquellas que son más vulnerables a la problemática. Aquellas políticas públicas que priorizan la excesiva judicialización del problema o aquellas que enfatizan la prevención de la violencia familiar basadas en un discurso conservador, obstaculizan el acceso a la justicia pues en éstas las mujeres son objetos pasivos de las políticas*” (Herrera, et. al. 2010:178).

Por otro lado, aquellas políticas que se enfocan únicamente en la penalización del agresor suelen generalizar y pasar por alto las vulnerabilidades de cada una de las mujeres, excluyendo características como la clase, etnia, edad, estatus migratorio, etc. Asimismo, aquellas políticas centradas en atender la violencia familiar, suelen terminar responsabilizando a las mujeres, desalentando la demanda de justicia y el respeto a los derechos humanos (Herrera, et. al., 2010: 178-179).

Por lo anterior, para erradicar la violencia contra las mujeres, resulta necesario que las políticas públicas que se creen para dicho fin consideren la complejidad del entramado institucional y social; ya que la violencia contra las mujeres es una manifestación de distintas formas de desigualdad que vulnera los derechos y la autonomía de las mujeres. Por tal motivo, para reducir los índices de violencia contra las mujeres se deben reconocer y combatir sus raíces sociales y culturales. Esto requiere la creación de acciones multidisciplinarias, multisectoriales y de colaboración entre las instancias públicas, privadas y sociales.

Además, las acciones propuestas por estas políticas deben ser resultados de diagnósticos y estudios previos que permitan identificar la problemática específica de cada región. Del mismo modo resulta necesario analizar la información con la que cuentan las instituciones a fin de que las acciones que implementen tengan un fundamento y estén dirigidas a resolver la problemática específica de cada región y que atiendan los distintos tipos de violencia que presenten (Herrera, et. al., 2010: 179).

Herrera, et. al. (2010) señalan que con Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), creada en 2007, se introdujeron a la legislación mexicana distintos tipos de violencia contra las mujeres y la figura del feminicidio. Con esta ley, México destina anualmente recursos públicos a fin de atender aquellos factores que le dieron origen. Sin embargo, para que esta ley resulte eficaz es necesario evaluar la práctica institucional a nivel local, así como los enfoques, actores, capacidades, canales de información y coordinación de esfuerzos, a fin de que se den las condiciones necesarias para el logro de sus objetivos (Herrera, et. al., 2010: 180).

Las y los autores señalan que los tipos de violencia señalados en la LGAMVLV⁵ no han sido correctamente atendidos debido a que la equidad de género no ha sido una cuestión prioritaria en los gobiernos estatales y locales. Además, aún prevalecen perspectivas misóginas entre los legisladores para la aprobación de leyes y en ocasiones los recursos destinados a atender la problemática son desviados para resolver cuestiones distintas.

A pesar de que existen leyes para la igualdad y el acceso a una vida libre de violencia en cada entidad, éstas presentan vacíos que obstaculizan su implementación, por tanto, resulta necesario armonizar las leyes estatales con la ley federal. Asimismo, se necesita un ente encargado de dar seguimiento a las leyes aprobadas y su aplicación a fin de que éstas no queden sólo como iniciativas (Herrera, et. al., 2010: 195).

⁵ La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia refiere que los tipos de violencia contra las mujeres son: violencia psicológica, violencia física, violencia patrimonial, violencia económica y violencia sexual. Por lo que respecta a la violencia psicológica se define como *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 conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso el suicidio.* La violencia física será *cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas.* La violencia patrimonial será toda aquella acción u omisión que afecte la supervivencia de la víctima y se manifestará a través de la transformación, sustracción, destrucción, retención, o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades de la víctima y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la misma. Por otro lado, la violencia económica será definida como toda aquella *acción u omisión del Agresor que afecte la supervivencia económica de la víctima. Se manifestará 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.* Finalmente, la violencia sexual resultará de 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. *Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.* De acuerdo con la Ley, la violencia contra las mujeres será, además de las anteriores, cualquier otra forma análoga que lesione o sea susceptible de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres (LGAMVLV, 2007: 3).

De igual manera, García (2017) advierte que la violencia contra las mujeres debe ser atendida a partir de políticas públicas surgidas de las instituciones del Estado mexicano, e implementadas mediante programas gubernamentales. Éstas deben contener objetivos nacionales, estatales y municipales, cada uno de ellos en concordancia con el otro a fin de dar solución a la problemática. Es decir, es necesario que los tres niveles de gobierno implementen acciones coordinadas para garantizar la vida y seguridad de las mujeres, y que, a su vez, estas acciones estén en armonía con los diferentes marcos jurídicos a favor de los derechos de las mujeres, para garantizar su cumplimiento.

Además de los estudios antes citados, se han realizado otros trabajos en distintos países de América Latina que también han contribuido a abundar en el debate de las políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Por ejemplo, Roa (2014) realiza una revisión de la situación del feminicidio en distintos países de América Latina. El objetivo de este trabajo fue proponer opciones que permitieran atender de manera efectiva los feminicidios en República Dominicana. De acuerdo con su trabajo, las políticas públicas frente al feminicidio, la erradicación y disminución del delito podrían lograrse a largo plazo si se trabaja con aquellos factores culturales que reproducen la violencia contra las mujeres y los prejuicios y desigualdades de poder que la sostienen. Además, refiere que para combatir el delito del feminicidio es necesario poner énfasis en políticas públicas preventivas que, a corto y mediano plazo contribuyan a una reducción sistemática y sostenible del crimen (Roa, 2014: 6).

Asimismo, Roa (Ibid.) sostiene que actualmente resulta fundamental adelantarse a la ocurrencia del feminicidio a partir de acciones y estrategias preventivas. De acuerdo con los resultados de su estudio, Perú y Chile se caracterizan por la efectiva implementación de planes de acción contra la violencia hacia las mujeres, ya que estos países han implementado políticas públicas que han priorizado la atención temprana de los casos de violencia, de igual manera han creado diversas instancias especializadas en la materia de género y violencia que han sido capaces de dar atención temprana y especializada a víctimas y realizar campañas nacionales de educación. Además, en

estos países se han aplicado de manera eficaz, leyes que han tipificado el feminicidio como un delito importante (Ibid: 9).

Sin embargo, esta autora también señala que en República Dominicana no se ha seguido esta línea de acción ya que hasta 2014, el feminicidio aún no estaba tipificado como delito, por lo tanto, la respuesta de ese Estado ante el delito seguía siendo deficiente. De igual manera, indica que a pesar de que se hayan promulgado leyes que buscan atender este delito, esto ha resultado insuficiente pues ante el incumplimiento de la legislación se da la percepción de que el delito no es sancionado, por tal motivo no hay impedimento para que se cometa este crimen (Roa, Ibid.).

Por lo anterior resulta imperante que, además de la promulgación de leyes que sancionen el feminicidio y la violencia contra las mujeres se cuente con mecanismos de control que permitan verificar el cumplimiento de las mismas. Asimismo, resulta imperante fortalecer los canales de denuncia y brindar un seguimiento adecuado a las mismas. Finalmente, Roa señala que la creación de políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres podría contribuir a disminuir el feminicidio ya que éstas deben enfocarse a brindarles oportunidades y autonomía económica a diversos grupos de mujeres.

Por otro lado, Correa-Corredor, et. al. (2013) realizaron un estudio en donde exponen las diferencias en el marco jurídico de seis países: Guatemala, México, Costa Rica, Perú, Chile y Colombia. De acuerdo con esta investigación, en cinco de esos países se encuentra tipificada la figura del feminicidio, cada uno con sus características particulares, mientras que en Colombia hay una condición de agravación al delito de homicidio cuando una mujer muere a manos de su pareja. Los autores aseveran que la tipificación del delito de feminicidio contribuye a visibilizar la problemática. (Correa-Corredor, et. al., 2013: 97). Además, aseguran que al tipificar el feminicidio como un delito, el Estado asume una obligación para poner en marcha mecanismos que contribuyan a eliminar la violencia contra las mujeres. Por tal motivo el feminicidio no debe ser visto únicamente como el asesinato de una mujer por el hecho de ser mujer, sino que debe ser atendido como un acto al que le anteceden un conjunto de desigualdades que contravienen los derechos de las mujeres, por tal motivo se debe legislar para disminuir estas desigualdades y garantizar la vida de éstas.

Una de las propuestas que plantean Correa-Corredor, et. al. es trabajar con los sujetos activos de los delitos cometidos en contra de las mujeres, por lo tanto, es necesario crear proyectos y programas basados en estudios, que determinen las características particulares de los sujetos activos del delito, a fin de recolectar información para la creación de medidas jurídicas y sociales que contribuyan a reducir la violencia contra las mujeres. Además, es necesario concientizar a los sujetos que atentan en contra de la vida y los derechos de las mujeres, a fin de que entiendan que la sociedad sufre enormes consecuencias generacionales al perder a las mujeres que la componen (Correa-Corredor, et. al., 2013: 97).

Los trabajos antes citados han contribuido a vincular la problemática de la violencia contra las mujeres y los feminicidios al enfoque de las políticas públicas, ya que cada uno de ellos ha propuesto un análisis acerca del diseño, configuración e implementación de políticas públicas que tienen por objeto combatir la problemática. Algunos de ellos han propuesto alternativas de solución a este fenómeno, incluyendo la prevención y sanción del delito.

A pesar de que yo no me enfocaré en la implementación y la evaluación de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, resulta necesario revisar las perspectivas analíticas antes señaladas, pues nos permiten conocer los distintos resultados que se han obtenido del análisis de las políticas públicas que se han realizado en torno a la violencia contra las mujeres.

El análisis de políticas públicas incluye una amplia gama de enfoques y metodologías. En términos generales, en el análisis de políticas el objetivo es comprender y explicar un problema colectivo que ha sido definido a partir de la interlocución entre el gobierno y distintos actores sociales. Esta interlocución permite el planteamiento de estrategias que pretenden resolver el conflicto y que finalmente se convertirán en normas jurídicas legitimadas por el sistema político.

Sin embargo, la generación de una política pública, así como su implementación y evaluación se encuentran precedidas por la identificación del problema, así como su discusión y aprobación en la esfera política. Precisamente el análisis de políticas públicas permite adentrarme en esta fase de la identificación de problemas que posteriormente se convierten en políticas públicas. La Alerta de

Violencia de Género en el Estado de México es una política cuyo origen no surgió de manera inmediata.

Precisamente, desde 2010 se dio a conocer en medios periodísticos, que el Estado de México encabezaba los índices de asesinatos en contra de mujeres, ya que de enero de 2005 a agosto de 2010 en la entidad se registraron 922 homicidios dolosos en contra de mujeres. Por tal motivo, organizaciones no gubernamentales, así como integrantes del Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y partidos de oposición al gobierno priista que encabezaba la administración estatal, realizaron un llamado a las autoridades estatales y federales a fin de que se reconocieran los altos índices de violencia y feminicidios con el objetivo de implementar mecanismos y políticas públicas que contribuyeran a prevenir, sancionar y erradicar la problemática, entre ellos la Alerta de Violencia de Género.

El análisis de políticas públicas resulta pertinente en este trabajo ya que permite entender el proceso mediante el cual un problema se conceptualiza, a fin de ser presentado al gobierno para que sea atendido y solucionado, para lograr el objetivo, las instituciones gubernamentales formulan alternativas, proponen y eligen soluciones que se materializan en políticas públicas, que posteriormente serán implementadas, evaluadas y revisadas.

El análisis de políticas públicas permite identificar tres dimensiones analíticas: *polity*, *politics* y *policy* (estructura, proceso y resultado, respectivamente). De acuerdo con Villarreal Cantú (2010, p. 236-264) *polity* o estructura, es el parámetro institucional del accionar de los actores políticos que participan en la configuración de la política pública; esta dimensión analítica engloba el régimen político y el marco normativo, es decir, el sistema político.

Por otro lado, la dimensión analítica conocida como *politics* o proceso hace referencia a los intereses, la vinculación, posicionamientos, argumentos, declaraciones, proceso de negociación y ejercicio de poder de los personajes involucrados en el debate público, es decir, aquellas conductas individuales y colectivas que estimulan y explican las negociaciones entre legisladores, gobernantes y gobernados. Mientras que *policy* será el resultado de la combinación entre *polity* (estructura) y *politics* (el proceso) de un proceso determinado, es decir, es el resultado concreto de

las decisiones de los actores en el marco de una estructura determinada, el cual se materializará en la política pública.

De tal manera que para poder realizar un estudio de las políticas públicas, es necesario enfocarse en las tres dimensiones analíticas, la estructura (*polity*), el proceso (*politics*) y el resultado (*policy*), pues es a partir del marco normativo determinado por el sistema político, de las acciones, decisiones y omisiones de los actores involucrados que el resultado, la política pública, tendrá una configuración determinada. Para el análisis del proceso político en torno a la aprobación de la Alerta de Género es fundamental, tener presentes las tres dimensiones de las políticas (Villarreal Cantú, 2010: 236-264).

De acuerdo con Villarreal Cantú, estas tres dimensiones, en su conjunto, darán como resultado políticas públicas, la cuales son un agregado de acciones que están orientadas a cumplir con objetivos importantes para la sociedad, o resolver problemáticas a través de la acción gubernamental por medio de una serie de iniciáticas, decisiones y acciones. Su objetivo será atender un área determinada de conflicto o tensión social.

En su elaboración han intercedido una variedad de actores individuales y colectivos. El proceso para la elaboración de la política pública está conformado por distintas etapas, el surgimiento e identificación del problema, su incorporación a la agenda, la formulación de la política, la implementación y la evaluación. Para el objetivo del presente trabajo únicamente analizaré dos etapas, la identificación del problema y su incorporación al proceso de formación de agenda.

A fin de profundizar en las dimensiones analíticas antes expuestas y con la intención de examinar el proceso político (*politics*) que permitió la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en once municipios del Estado de México, también haré uso de la propuesta analítica de formación de agenda en políticas públicas. El proceso de formación de agenda se encuentra situado dentro de la dimensión analítica *politics*, que, como ya se mencionó anteriormente, hace referencia a aquellas conductas individuales y colectivas que estimulan y explican las negociaciones entre legisladores, gobernantes y gobernados/as.

De acuerdo con María Amparo Casar (2008) uno de los principales objetivos de la ciencia política es el análisis de los procesos políticos, estos incluyen la articulación de demandas, la formación de políticas para atenderlas, la implementación de políticas y la retroalimentación de la sociedad. Estudiar y analizar el proceso político también implica el estudio del modo en que se formulan, procesan y se toman decisiones, que a su vez es uno de los objetos de estudio fundamentales de la política pública.

Sin embargo, Casar (Ibid.) refiere que el estudio de la política pública va más allá del análisis de la toma de decisiones, pues también incluye el análisis de la formación de agendas. Para entender el proceso de formación de agenda y sus implicaciones políticas y sociales, es necesario realizar el estudio de los mecanismos de intermediación política, es decir, de la caracterización de las instituciones que rigen la acción colectiva, que solucionan conflictos y procesan las demandas sociales.

La formación de agenda y la definición de los problemas públicos que son susceptibles a la atención gubernamental, son parte sustancial del proceso de políticas públicas. Este enfoque será de utilidad puesto que contribuirá a entender cómo es que la violencia contra las mujeres y los feminicidios en el Estado de México, fueron definidos como problemas políticos y fueron integrados como elementos de la agenda pública, política y gubernamental.

El primer elemento que debe considerarse en la formación de agenda es determinar de qué manera se identifican aquellos problemas que deben ser resueltos y como es que ese problema o conjunto de problemas logra a conformar la agenda.

Con base en lo anterior, el enfoque de la formación de agendas propone tres tipos de agendas: pública, política y gubernamental. La agenda pública es el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos buscan posicionar para que sean susceptibles de la atención de los representantes. La agenda política, por su parte, es el conjunto de temas que tienen prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición tienen la posibilidad de impulsarlos. Finalmente, la agenda gubernamental, es el conjunto de prioridades que el gobierno constituido plantea en forma de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato (Casar, 2008: 10).

María Amparo Casar asegura que hay una intersección entre las tres agendas, empero, cada una de ellas tiene actores, objetivos, planteamientos, reglas de procesamiento y temporalidades distintas. Las agendas, en particular la política y la gubernamental, son definidas a partir del diagnóstico que realizan los actores relevantes y el conjunto de problemáticas que, según su criterio necesitan atención. De igual manera, se definen por los temas que dominan la agenda pública, que derivan de la percepción que tiene la población sobre ciertas problemáticas y que consideran deben recibir atención gubernamental. Asimismo, las agendas pueden ser construidas a partir de los proyectos políticos del poder ejecutivo y legislativo (Ibid: 11).

Para que una problemática se convierta en un asunto público, con posibilidades reales de que sea procesado por la vía política, es necesario que un actor, con capacidad para hacerlo trascender, lo adopte como propio, es decir que invierta recursos y capital político en él. Una vez que se ha determinado la problemática que será procesada, en el análisis de la formación de agenda existen tres variables que, en su interrelación, van a determinar las condiciones que se requieren para que un tema se procese como un asunto de interés público y que llegue a la fase de implementación de una política pública. Estas variables son: la institucional, la social y la internacional (Ibid: 17).

La variable institucional en el proceso de formación de agenda se refiere a la estructura y atribuciones que tiene cada poder en el orden de gobierno, ésta a su vez va a determinar cuáles son los recursos disponibles que tiene, las facultades de cada uno de los poderes, la división de poderes, el sistema electoral, la conformación legislativa, entre otros. La variable social está vinculada a los actores sociales, organizaciones de la sociedad que tienen vínculos formales o informales con los actores del poder político. Por último, es necesario considerar la variable internacional ya que, a pesar de que regularmente se entiende la formación de agenda como un asunto interno, en las últimas décadas las problemáticas que han ocupado la atención de las políticas públicas han trascendido al debate internacional (Ibid: 17).

Expuesto lo anterior, al utilizar la propuesta analítica de María Amparo Casar, será posible explicar de qué manera la violencia contra las mujeres y los feminicidios se reconocieron como un problema social susceptible a la intervención gubernamental. Además, será posible identificar cuáles fueron

los actores que participaron, los objetivos y los posicionamientos empleados por cada uno de ellos, y cómo es que la postura de estos actores, en su conjunto, determinó que el mecanismo elegido para la solución del problema, fuera la declaratoria de la Alerta de Género en once municipios del Estado de México (Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco).

1.3. Una aproximación a la Alerta de Violencia de Género en el marco de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia

En el año 2007 se aprobó la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), su principal objetivo es erradicar la violencia de género desde el Estado a partir de la implementación de acciones concretas, Con esta ley se crearon las bases de coordinación entre las instituciones federales y locales para prevenir y erradicar la violencia contra niñas y mujeres.

La LGAMVLV define 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 (LGAMVLV, 2007: 6).

Para combatir la violencia feminicida se crea el mecanismo de la Alerta de Violencia de Género. Este mecanismo es un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia que tienen por objeto enfrentar y erradicar este tipo de violencia en un territorio determinado, ya sea la ejercida por individuos o por la propia comunidad. El objetivo de la alerta es garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que atenta contra sus derechos humanos (Ibid.).

La LGAMVLV plantea que la Alerta de Violencia de Género debe ser emitida cuando en un territorio determinado, los delitos del orden común que atentan en contra de la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres perturben la paz social; además, cuando exista agravio comparado, es decir, cuando se emitan legislaciones que impidan el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres. En este contexto, serán los organismos de la sociedad civil, los organismos

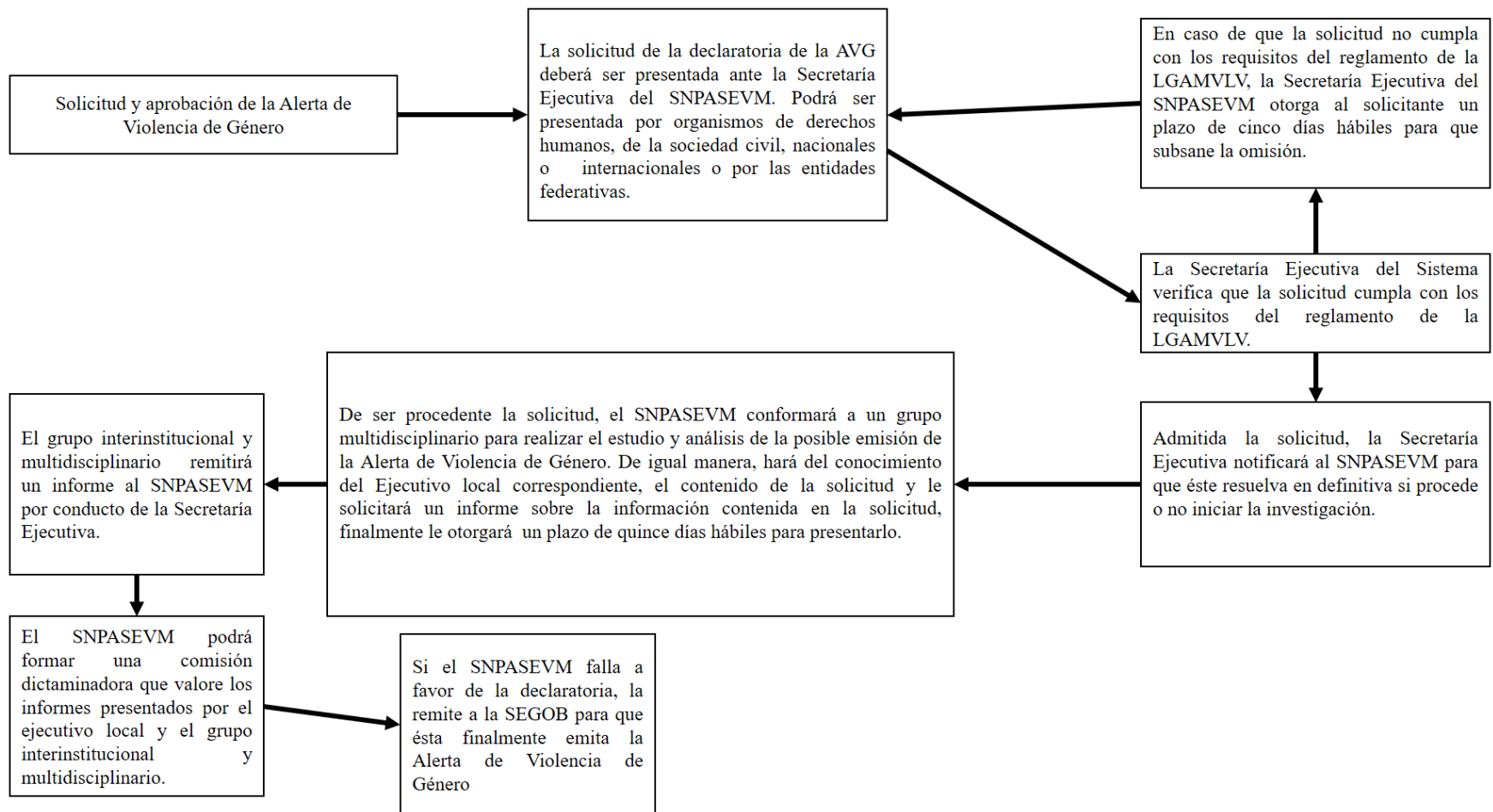
de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas y/o los organismos internacionales, quienes tendrán la facultad de realizar la solicitud de investigación para que se declare el mecanismo (Ibid:7).

La Ley refiere que, una vez que se haya declarado la Alerta de Violencia de Género en un territorio determinado, se debe crear un grupo interinstitucional y multidisciplinario, con perspectiva de género, que dé seguimiento a las acciones preventivas, de seguridad y de justicia que se implementen para enfrentar y combatir la violencia feminicida. Además, este grupo tendrá la responsabilidad de elaborar reportes especiales sobre las características de la zona, y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres. También deberá determinar cuáles serán los recursos presupuestales necesarios, que se deberán asignar para la implementación del mecanismo de emergencia y, dar a conocer cuáles son las razones por las que la Alerta de Violencia de Género se implementa en un territorio determinado y cuáles son las medidas que se pondrán en marcha (Ibid.)

Del mismo modo, la LGAMVLV establece que debe crearse el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM). En el SNPASEVM participarán instituciones de la Federación, las entidades federativas y sus municipios. Tendrá como objetivo la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. El SNPASEVM, junto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), serán los encargados de recibir y revisar las solicitudes de alerta de los organismos de derechos humanos, de la sociedad civil y los organismos internacionales (Ibid: 10).

El SNPASEVM estará presidido por la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Además, estará integrado por los titulares de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto Nacional de las Mujeres (quien ocupará la Secretaría Ejecutiva del Sistema), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas (Ibid.).

Finalmente, para comprender la complejidad de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género, es importante conocer el procedimiento de solicitud y aprobación (Reglamento de la LGAMVLV, 2008:11-14)



Expuesto lo anterior, se entiende que tanto la LGAMVLV y en específico, la Alerta de Violencia de Género surgieron a partir de un contexto que exige atender con urgencia la problemática de la violencia feminicida, mediante el diseño de políticas, programas y acciones que erradiquen de forma eficaz este tipo de delito. Además, pone las bases mínimas de cooperación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno. Con la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género, se admite el feminicidio y la violencia contra las mujeres como problemas del ámbito público, producto de las desigualdades políticas, sociales y culturales, que debe ser atendido desde las instituciones gubernamentales.

1.4. Metodología

El presente trabajo está destinado a analizar el proceso político que permitió que la violencia contra las mujeres y los feminicidios fueran reconocidos como una problemática social, que debía ser atendida e integrada a la agenda gubernamental. Además, se identificarán los posicionamientos de los distintos actores políticos y sociales que participaron en este proceso y que determinaron que se declarara la Alerta de Violencia de Género en once municipios del Estado de México.

La investigación será de corte cualitativo basado en la revisión documental, en donde se consultarán informes, índices demográficos, análisis de notas periodísticas de distintos medios, informes y declaraciones de la sociedad civil y de Organismos No Gubernamentales, así como de organismos internacionales, declaraciones de las distintas instancias gubernamentales y de actores políticos del ámbito local, estatal y federal.

Se realizará el análisis del contenido de fuentes primarias y secundarias, la selección de los documentos que se revisaron fue bajo el criterio de muestreo de intensidad para las unidades de observación. De acuerdo a Teddlie y Yu, citado en Martínez-Salgado, el muestreo de intensidad para las unidades de observación forma parte de un subconjunto de tipos de técnicas de muestreo de ciencias sociales y del comportamiento. Este subconjunto está comprendido por aquellos muestreos que *“intentan encontrar situaciones o casos que representen a otros similares a ellos, y también a los que buscan comparar situaciones distinta”*, en este subconjunto *“se incluyen el muestreo de casos típicos, el de casos extremos o desviantes, el de intensidad (casos que, sin ser*

extremos, manifiestan con especial riqueza o dramatismo el fenómeno en estudio), el de máxima variación, el homogéneo y el de casos reputados” (Martínez-Salgado, 2011: 616).

2. Los resultados de la agenda pública en torno a los feminicidios en Ciudad Juárez

Como ya se ha señalado, los feminicidios registrados en Ciudad Juárez durante los años noventa y la primera década del S. XX, representaron el caso más emblemático a nivel nacional e internacional, debido a la exposición mediática y a la presión ejercida por las organizaciones de la sociedad civil. La exigencia de justicia en la ciudad fronteriza, permitió que la violencia contra las mujeres y los feminicidios cobraran relevancia en la agenda pública, como un problema que requería la intervención de las instituciones gubernamentales, que echaran a andar acciones que garantizaran la protección de los derechos y la vida de las mujeres y las niñas.

En el presente capítulo se analizará el proceso de construcción de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), que contiene el mecanismo de la Alerta de Violencia de Género. Además, se revisará de forma breve el proceso discusión y la aprobación de este mecanismo en los estados de la República en donde ha sido solicitado. En un primer momento se estudiará la manera en que las organizaciones civiles nacionales e internacionales, presionaron para lograr que la CIDH y el Estado Mexicano reconocieran los feminicidios en Ciudad Juárez, como un problema del ámbito público. Posteriormente se analizará la construcción de la agenda pública a partir del caso de Ciudad Juárez, la creación de la LGAMVLV y la tipificación del feminicidio. Finalmente, realizaré una revisión al proceso político en torno a la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México y en otros estados de la República Mexicana.

2.1. Ciudad Juárez: Feminicidios, movilización social y la sentencia del Campo Algodonero

Desde la década de los 90, México se ha posicionado en el contexto internacional como uno de los países más peligrosos para ser mujer, debido a los cientos de feminicidios que se han registrado en el país. El caso de Ciudad Juárez es el más emblemático por su impacto mediático a nivel nacional e internacional. A partir del año 1993 se comenzaron a documentar los feminicidios⁶ en esta entidad, en 2010 la ciudad registró 306 feminicidios anuales, su cifra más alta en 18 años (Villalpando, 2011) convirtiéndose así en la urbe más peligrosa del mundo.

⁶ En 1993 se hacía referencia a estos como homicidios contra mujer ya que fue hasta el año 2011, con la tipificación del crimen del feminicidio que se comenzó a utilizar formalmente el concepto.

Los feminicidios en la ciudad fronteriza obtuvieron la atención internacional gracias a la presión que ejercieron las organizaciones de la sociedad civil⁷. Ante la negligencia y falta de compromiso mostrado por las autoridades mexicanas (municipales, estatales y federales), las organizaciones de la sociedad civil recurrieron a organismos e instituciones internacionales, a fin de solicitar mecanismos que obligaran al estado mexicano a reconocer y atender los feminicidios en la entidad.

Los feminicidios en Ciudad Juárez alcanzaron su mayor nivel del año 1994 al 2011, durante los sexenios presidenciales de Ernesto Zedillo (PRI), Vicente Fox (PAN) y Felipe Calderón (PAN). Durante ese periodo el estado de Chihuahua fue gobernado por Francisco Barrio Terrazas (PAN), Patricio Martínez García (PRI) y José Reyes Baeza (PRI). Por su parte, la Procuraduría General de la República estuvo encabezada por Jorge Madrazo Cuéllar (1996-2000), Rafael Macedo de la Concha (2000-2005), Daniel Francisco Cabeza de Vaca (2005-2006), Eduardo Medina Mora (2006-2009) y Arturo Chávez Chávez (2009-2011). En el mismo periodo, la Procuraduría de Justicia del Estado de Chihuahua estuvo dirigida por Francisco Molina Ruiz (1992-1996), Arturo Chávez Chávez (1996-1998), Arturo González Rascón (1998-2002), Jesús José Solís Silva (2002-2004) y Patricia González Rodríguez (2004-2010). Estos funcionarios y funcionarias conocían la problemática, debían sancionar y procesar a los responsables, las organizaciones civiles que buscaban justicia para estos casos se acercaron a ellos, sin embargo no obtuvieron respuesta y la situación de violencia contra las mujeres en ese estado se intensificó⁸ (Vázquez, 2011).

Debido a la respuesta inadecuada por parte de las autoridades, tanto locales como federales, los familiares y amigos de las víctimas comenzaron a organizarse para presionar a las autoridades a fin de que se esclarecieran los crímenes, las desapariciones y la violencia. Sin embargo, la falta de resultados orilló a las organizaciones a buscar el apoyo de organizaciones internacionales

⁷ Algunas de las Organizaciones de la Sociedad Civil que se movilizaron para presionar a las autoridades mexicanas para que atendieran los feminicidios en Ciudad Juárez, y que promovieron la Sentencia del Campo Algodonero ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos fueron: La Coordinadora Pro Derechos de la Mujer A.C., Nuestras hijas de regreso a casa A.C., Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C., Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C., Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana, Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A.C., Comité Feminista 8 de Marzo, Centro de Crisis Casa Amiga, Voces sin Eco, entre otras.

⁸ De acuerdo con los registros de la PGR, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) y la Fiscalía General del estado de Chihuahua, en Ciudad Juárez se registraron 18 asesinatos de mujeres en 1993; 19 en 1994; 36 en 1995; 37 en 1996; 36 en 1998; 18 en 1999; 31 en 2000; 37 en 2001; 36 en 2002; 38 en 2003; 19 en 2004; 32 en 2005; 23 en 2006; 23 en 2007; 87 en 2008; 163 en 2009 y 306 en 2010. Siendo el 2010 el año en que se registró la cifra más alta en 18 años (Villalpando y Castillo, 2011).

vinculadas a los derechos humanos, para presionar al gobierno mexicano a que interviniera de manera eficaz.

En 1994 la Coordinadora Pro Derechos de la Mujer que estaba integrada por un grupo muy diverso de organizaciones de derechos humanos que promovían la defensa de las trabajadoras del sector maquilador⁹, encabezó las primeras movilizaciones de denuncia. Tenía como objetivo que en el estado se creara una comisión de seguimiento de las investigaciones judiciales en el Congreso de Chihuahua.

En el año 1996 se puso en marcha una unidad especializada en feminicidios. Sin embargo, fue hasta 1998 cuando se creó a nivel estatal la Fiscalía Especial para Investigaciones de Homicidios de Mujeres y Atención a Víctimas. La Coordinadora Pro Derechos de la Mujer se convirtió así en la primera organización juarense que medió con las autoridades estatales en torno a la violencia contra las mujeres. Ésta fue también el primer contacto con las organizaciones nacionales e internacionales que se involucraron en la problemática. En 1998, la Coordinadora Pro Derechos de la Mujer se disolvió debido al cuestionamiento de un grupo de familiares de las mujeres asesinadas y desaparecidas. En ese mismo año, gracias a las organizaciones de mujeres de Juárez y a una queja presentada por Alma Angélica Vucovich Seele -entonces diputada federal del PRD- la Comisión Nacional de Derechos Humanos intervino por primera vez y presentó un informe en donde responsabilizó a los funcionarios encargados de la procuración de justicia de omisión culposa (Alberto Martín, 2008).

Después de la desintegración de la Coordinadora Pro Derechos de la Mujer, surge otro colectivo organizado por familiares de las víctimas llamado Nuestras Hijas de Regreso a Casa. A partir de 2001, es éste quien encabezó las movilizaciones para exigir justicia y se encargó de informar a la comunidad nacional e internacional sobre los asesinatos de mujeres y las violaciones de derechos humanos. El objetivo de la organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa era incidir para que el

⁹ Gracias al Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, en la zona fronteriza del país se promovió la instalación del sector maquilador, el cual se caracteriza por ensamblaje manual o unitario de piezas en talleres industriales, ubicados en zonas donde la mano de obra es barata y las condiciones de trabajo son precarias. En Ciudad Juárez, las víctimas de feminicidio presentaban características similares, eran jóvenes con poco poder adquisitivo, solteras de piel morena, cabello largo y negro y, en su mayoría, eran empleadas de maquiladoras.

gobierno federal interviniera y para que el Código Penal en Chihuahua se modificara. Además, pusieron en marcha una serie de acciones que tenían por objeto lograr la intervención de los tres niveles de gobierno.

En el año 2001 se modificó el Código Penal del estado de Chihuahua y se introdujeron disposiciones referentes a la violencia intrafamiliar, la violación y el acoso sexual. Asimismo, durante la administración de Vicente Fox, se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (Alberto Martín, 2008). Durante ese mismo año fueron encontrados los cuerpos de ocho mujeres en un lote baldío en Ciudad Juárez, este hecho fue conocido como el caso del “Campo Algodonero”. Tres de esos casos, uno contra una mujer adulta y dos contra menores de edad, fueron llevados por familiares de las víctimas y Nuestras Hijas de Regreso a Casa, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se logró que, a través de la Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer, la CIDH interviniera por primera vez, en 2003, elaborando un informe con recomendaciones de intervención para los tres niveles de gobierno, otorgándoles dos meses para implementarlas. A pesar de esto, las movilizaciones continuaron pues era de interés de los solicitantes que el caso fuera llevado a la jurisdicción de la CIDH. A partir de la solicitud de las organizaciones y después de elaborar una revisión al primer informe de cumplimiento, la CIDH determinó que el gobierno mexicano no atendió las recomendaciones que se habían emitido, por tal motivo decidió someter el caso a la corte en noviembre de 2007, a través de una demanda en contra del Estado mexicano (Quiroga, García-Sayán, Ventura Robles, & May Macaulay, 2009).

En la demanda se solicitaba declarar al Estado como responsable de la violación de los derechos a la vida, la integridad personal, garantías judiciales, derechos del niño, protección judicial, consagrados en los artículos 4, 5, 8, 19 y 25 de la Convención Americana; así como responsable del no cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la misma convención, que hacen referencia al Respeto de los Derechos y a la obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Asimismo se le hacía responsable del incumplimiento del artículo 7 de la Convención Belém do Pará (Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer) (Quiroga, et al. 2009).

A partir del juicio realizado por la CIDH se determinó un fallo en donde se responsabilizó al Estado mexicano y sus instituciones de haber infringido diversos artículos de la Convención Americana. El 16 de noviembre de 2009 se dio a conocer la sentencia de la CIDH en donde se señala, entre otras cosas, que el Estado violó los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal de las mujeres, reconocidos en la Convención Americana y en la Convención Belém do Pará, en perjuicio de tres de las víctimas del Campo Algodonero, pues no realizó una búsqueda exhaustiva en las primeras horas después de presentada la denuncia de la desaparición. Además, se señaló que no existían procedimientos adecuados para la denuncia y la investigación efectiva. El Estado mexicano se limitó únicamente a realizar formalidades y declaraciones que no ayudaban a dar con el paradero de las víctimas. De igual manera, los funcionarios no trataron el tema con urgencia e inmediatez, se presentaron demoras injustificadas en el proceso y no se actuó con la debida diligencia requerida para prevenir las muertes y agresiones sufridas por las víctimas (Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C. y Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, 2010).

De igual manera, la CIDH concluyó que el Estado mexicano violó el derecho de acceso a la justicia y protección judicial, pues hubo irregularidades en el manejo de las evidencias, se fabricaron culpables, se carecía de líneas de investigación que tuvieran como eje el contexto de violencia contra las mujeres en el que se desarrollaron los crímenes. No hubo investigaciones en contra de los funcionarios que atendieron el caso a pesar de la negligencia con la que se abordó, lo que provocó que se violara el derecho de los familiares y la sociedad a conocer lo que verdaderamente sucedió.

Además, la CIDH afirmó que el Estado violó el deber de no discriminación pues, de acuerdo con la sentencia, una de las razones por la que los homicidios contra mujeres en Ciudad Juárez no habían sido reconocidos como una problemática importante, que requería las acciones inmediatas de las autoridades, fue debido a la concepción de inferioridad que se tiene de las mujeres. Esto porque algunas autoridades actuaron guiados por estereotipos de género¹⁰, que reflejan los criterios

¹⁰ La CIDH afirmó que algunas autoridades judiciales de Ciudad Juárez actuaron bajo estereotipos sexistas al mencionar que las víctimas eran “voladas” (coquetas o con falta de moralidad) o bien por ser *sólo* “muchachas corrientes”. Esta actitud reflejaba un claro menosprecio sexista y el nulo interés y vocación con el cual las autoridades

de subordinación con los que se investiga la violencia contra las mujeres (Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C. y Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 2010).

Finalmente, la Corte declaró que el Estado violó los derechos de los niños, consagrados en la Convención Americana pues dos de las víctimas del Campo Algodonero eran menores de edad. De igual manera determinó que también era culpable de poner en riesgo la integridad física y moral y la seguridad de los familiares de las mujeres asesinadas, debido al sufrimiento y los actos de intimidación que padecieron durante el proceso (Ibid: 24).

Además de las declaraciones anteriores, la CIDH realizó una serie de recomendaciones en donde se estableció que el Estado mexicano, a partir de sus tres niveles de gobierno, debía realizar en Chihuahua un debido proceso penal para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de los crímenes del Campo Algodonero. Además, debía brindar atención médica y psicológica a familiares de las víctimas, publicar y divulgar la sentencia de la Corte, realizar un acto público en donde el Estado debía reconocer su responsabilidad internacional por la violación de los derechos humanos y levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez (Ibid.).

Asimismo, el Estado debía establecer y homologar protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas en Chihuahua, realizar jornadas de educación para la población que contribuyeran a superar la situación de discriminación y violencia contra las mujeres, investigar y sancionar a los funcionarios acusados de irregularidades en el proceso de investigación. A nivel nacional, se debía realizar el pago de indemnización por daños a los familiares de las víctimas, realizar una base de datos con información verídica personal y genética de las mujeres desaparecidas en el país, realizar programas y cursos permanentes a funcionarios para que reconozcan y eliminen la discriminación en contra de las mujeres, realizar una estandarización de los protocolos de investigación y atención de desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres de acuerdo con los estándares internacionales (Ibid.).

atendían los casos (Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C. y Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, 2010).

La sentencia de la CIDH es una herramienta que tuvo su origen gracias a la movilización social y al trabajo periodístico, ambos factores fueron determinantes para que los feminicidios en Ciudad Juárez fueran visibilizados en el ámbito internacional. La movilización social fue determinante para que los organismos internacionales intervinieran e instaran al Estado mexicano a reconocer que en su territorio las mujeres eran asesinadas por razones de género, y que la impunidad con la que eran investigados y sancionados los feminicidios se debía a un contexto nacional caracterizado por la violencia contra las mujeres.

La sentencia del Campo Algodonero es relevante ya que, si bien, no es la primera sentencia que declara a un Estado responsable de un delito, sí es la primera en donde la CIDH intervino para analizar y condenar un crimen cometido en un contexto como el de Ciudad Juárez, enmarcado por la violencia contra mujeres y niñas. La sentencia emitida por la CIDH resulta paradigmática ya que las recomendaciones que se dan al Estado mexicano tendrán como eje la perspectiva de género¹¹, por tal motivo, el Estado y sus instituciones debían adoptar esta perspectiva para generar políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres y los feminicidios en todo el país. Además, es emblemática pues es la primera sentencia donde la CIDH retoma el concepto de feminicidio para caracterizar los crímenes que se cometieron en la entidad.

2.2. La agenda pública sobre la violencia contra las mujeres a partir de Ciudad Juárez, el feminicidio, y la ruta hacia la creación de la LGAMVLV

Gracias a las movilizaciones sociales que tienen su origen en Ciudad Juárez y a la sentencia emitida por la CIDH en el caso del Campo Algodonero, el Estado Mexicano se vio obligado a reconocer e integrar a la agenda gubernamental federal la problemática de los feminicidios. Se comprobó que los feminicidios no ocurren únicamente en ámbito doméstico, sino que tienen su origen en la dinámica estructural de sometimiento de las mujeres en todos los espacios de interacción social.

¹¹ De acuerdo con Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la perspectiva de género es *la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género* (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2006: 2).

A partir de la sentencia de la CIDH, el Estado puso en marcha, como ya se mencionó, una serie de modificaciones en el Código Penal de Chihuahua en donde se introdujeron, disposiciones referentes a la violencia intrafamiliar, violación y acoso. Sin embargo, en el ámbito federal también era necesario intervenir pues, a partir de una serie de estudios que expondré más adelante, se comprobó que los feminicidios eran delitos que iban en aumento en varios estados de la república.

Como parte de los esfuerzos del gobierno federal por crear mecanismos e instituciones para atender la violencia contra las mujeres, en el año 2001, durante la presidencia de Vicente Fox Quezada, se creó el Instituto Nacional de las Mujeres que tendría como objeto impulsar y ejecutar las políticas públicas, programas y acciones que integraran la igualdad de género en la agenda federal. En este mismo tenor, en 2003 se creó, a nivel federal, el Programa de Acciones del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, que pretendía unir esfuerzos entre el gobierno estatal y municipal para colaborar en el fortalecimiento del tejido social. Un año más tarde, en 2004, se crea la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. Se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; que tenía por objeto promover el análisis de las causas generadoras de la violencia contra las mujeres, ser enlace entre las dependencias federales y el gobierno estatal y municipal, a fin de poner en marcha las acciones y políticas públicas de prevención de violencia, promoción de la justicia y el respeto de los derechos humanos de las mujeres (Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, 2004).

La Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, arrojó cifras importantes sobre los homicidios contra mujeres. Sin embargo, esta información resultaba insuficiente para definir cuál era el impacto de estos crímenes en todo el país. Por tal motivo, durante el 2004, en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, se aprobó la creación de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada, el objetivo de ésta ya no eran los homicidios de mujeres sino los feminicidios.

La relevancia de esta Comisión, fue que integró el concepto de feminicidio a la agenda legislativa. Este hecho contribuiría, posteriormente, a la tipificación de este delito. Asimismo, otro aspecto

importante de la Comisión fue que el análisis y la investigación de los feminicidios no estaría constreñida únicamente a Ciudad Juárez, sino que incluiría a todas las entidades de la República Mexicana, esto, de acuerdo con Lagarde (2008), implicaría más esfuerzos, pues parte de los objetivos era obtener recursos públicos para intervenir y erradicar la violencia contra las mujeres en todo el país.

La Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios en la República Mexicana obtuvo presupuesto público, etiquetado para desarrollar un diagnóstico que abarcó el análisis del número de homicidios dolosos y culposos contra mujeres de 1999 a 2006. El análisis estuvo basado en los datos proporcionados por las procuradurías de justicia de cada entidad. A partir de esto se observó que el fenómeno de los feminicidios se presentaba en todos los estados de la República, y que, a pesar de lo esperado, Chihuahua no era el estado con la mayor tasa de feminicidios en proporción a su población, ni el estado con el mayor índice de violación a los derechos de las mujeres a tener una vida libre de violencia (Lagarde, 2008).

Como parte de los resultados obtenidos por el diagnóstico elaborado por la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios en la República Mexicana, se destacó que las muertes violentas de niñas y mujeres son producto de la violencia feminicida. Es decir que estas muertes derivan de accidentes, suicidios, desatención de la salud, violencia de género y el conjunto de elementos que dan origen a estas situaciones (Lagarde, 2008). Por lo tanto, las muertes de mujeres y niñas asociadas a la violencia feminicida pudieron evitarse, ya que se originaron en un contexto caracterizado por la opresión y la desigualdad.

Ante los resultados obtenidos a partir del diagnóstico que realizó la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios en la República Mexicana, fue necesario crear una ley que convirtiera la erradicación de los feminicidios y la violencia feminicida en una política de Estado. Es así que, gracias a los esfuerzos del movimiento social, siendo el más emblemático el de Ciudad Juárez, la exigencia de los organismos internacionales como la CIDH y el trabajo académico como el de Marcela Lagarde, se promulgó en 2007, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), que constituyó el máximo esfuerzo del poder legislativo, para cumplir con la obligación internacional de proteger la vida y los derechos de las mujeres.

La LGAMVLV se convirtió en el principal instrumento jurídico con perspectiva de género, que establecía las condiciones y los mecanismos básicos para proteger la seguridad de las mujeres en el país, y que es prerrogativa para los tres niveles de gobierno. La LGAMVLV tiene por objeto ser el eje de la creación e instrumentación de las políticas públicas necesarias para combatir la violencia feminicida. A partir de esta ley surge el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, formado por distintas instituciones gubernamentales del ámbito federal y local de cada entidad y la Procuraduría General de la República que velarán por el cumplimiento de lo establecido en esa legislación.

La relevancia de la LGAMVLV radica en la caracterización de los distintos tipos de violencia que sufren las mujeres. Estos tipos de violencia pueden generar violencia familiar, violencia laboral, violencia docente, violencia en la comunidad, violencia institucional, violencia feminicida, hostigamiento sexual y acoso sexual, los cuales pueden concluir en la muerte de mujeres. La caracterización de los distintos tipos de violencia que se planteó en la LGAMVLV, permitió que la violencia contra las mujeres fuera entendida como un problema complejo que sale del ámbito doméstico para comprenderse como un problema público, que tiene un origen estructural y que es fomentado y tolerado por la impunidad y omisión de las instituciones gubernamentales. La Ley sentará las bases para que el feminicidio en nuestro país sea tipificado como un delito que debía ser sancionado, atendido y condenado por los códigos penales de todas las entidades federativas.

2.3. Tipificación del delito de feminicidio

A pesar de las recomendaciones realizadas por la CIDH a través de la sentencia del Campo Algodonero y de la aprobación de la LGAMVLV, que contemplaba el feminicidio como un delito, los feminicidios y la violencia feminicida continuaron en aumento en México ya que estos delitos no habían sido integrados al Código Penal Federal ni a los Códigos Penales de las entidades federativas. Si bien para el año 2011 algunos estados como Colima, Guanajuato, Morelos, Tamaulipas y el Distrito federal ya habían realizado reformas a su Código Penal Estatal, a nivel federal aún no se había modificado el Código Penal.

Esta desarmonización penal impedía que el feminicidio fuera sancionado, pues se presentaban inconsistencias entre el Código Penal Federal y los Códigos Penales de las entidades federativas, que limitaban la correcta investigación y consignación de este. La tipificación del delito de feminicidio en el Código Penal Federal era necesaria ya que con este se lograría la persecución y sanción de los distintos tipos de feminicidio, además permitiría la construcción de esquemas de investigación y procedimientos judiciales que, desde la perspectiva de género, contribuirían a garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad (López, 2012).

El 13 de diciembre de 2011 en la Cámara de Diputados se aprobó tipificar el feminicidio e identificarlo como un delito que debía ser castigado hasta con 60 años de prisión. De acuerdo con los diputados y diputadas, el objetivo de la tipificación era inhibir los asesinatos dolosos de las mujeres a partir de penas más severas (CNN México, 2011). Posteriormente el 19 de abril de 2012, en el Senado de la República también aprobaron la tipificación del feminicidio como delito. Finalmente, el 14 de junio de 2012 se reforma el Código Penal Federal y queda establecido como feminicidio todos aquellos delitos que priven a una mujer por razones de género.

En la modificación al Artículo 325 del Código Penal Federal se determina que una mujer fue privada de la vida por razones de género cuando:

- Presenta signos de violencia sexual de cualquier tipo.
- A la víctima se le hayan infringido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia.
- Existan antecedentes o datos de que la víctima haya sufrido cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar por parte de quien la privó de la vida.
- Haya existido una relación sentimental, afectiva o de confianza entre el asesino y la víctima.
- Existan antecedentes de amenazas relacionadas con el asesinato, acoso o lesiones provocadas por el sujeto atacante.
- La víctima haya sido incomunicada o privada de su libertad previo a la privación de la vida.
- El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

Del mismo modo, la reforma al Código Penal Federal incluye las sanciones que van de 3 a 8 años de prisión y 500, 000 días de multa, a aquellos servidores/as públicos que limiten, retarden o entorpezcan maliciosamente o por negligencia la procuraduría y administración de justicia (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014).

A pesar de que en 2011 se aprobó la tipificación del feminicidio a nivel federal, en la mayoría de las entidades federativas no se había aprobado la integración de este delito a sus códigos penales locales¹². Esto provocó que, a pesar de que el feminicidio ya era un delito del fuero común, no podía ser procesado como tal en los estados donde aún no se había tipificado, pues no existía en la legislación local. No obstante, la tipificación del feminicidio a nivel federal sentó las bases para que los congresos estatales legislaran en materia de feminicidios.

Para el año 2017, las 31 entidades federativas habían tipificado el delito del feminicidio y lo habían integrado a sus códigos penales locales. Empero, las características del delito no habían sido homologadas, lo que provocó que la prevención y atención de los delitos fuera deficiente. Si bien la tipificación del feminicidio tenía por objeto la protección de la vida de las mujeres y las niñas, era necesario que hubiera una armonización penal del delito y que se identificaran las características de la violencia feminicida, a fin de identificar aquellos factores que la generaban.

La tipificación del feminicidio resultaba inútil si no existía voluntad política¹³ que hiciera efectivo el cumplimiento de la ley. Además, la tipificación debía ir acompañada de acciones concretas por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, a fin de que el delito fuera reconocido como tal desde el primer momento. De igual manera era necesario que se otorgara información verás a los familiares, que hubiera un correcto procesamiento de los cuerpos de las víctimas para no interferir en la recabación de pruebas, que no hubiera discriminación por cuestiones de género y que existiera una adecuada capacitación, desde la perspectiva de género, al funcionariado encargado de atender los casos. En ese tenor, resultaba fundamental que se evitara

¹²Ver Tabla 1 de los anexos de esta tesis, para observar la fecha de publicación de las modificaciones a los Códigos Penales de cada entidad, con relación a la integración del delito de feminicidio.

¹³ De acuerdo con el texto *Incidencia de la voluntad política de los Estados en la efectividad del Sistema de Protección de los Derechos Humanos* de Nydia Cecilia Díaz Pérez (2010) la *voluntad política* hace referencia a la acción de *tomar medidas para generar el cambio que se está buscando, bien sea por intereses generales o particulares*.

hacer uso de la problemática con fines electorales, ya que esto podía provocar que se realizaran acciones al vapor que desestimaran la importancia del fenómeno.

2.4. Breve aproximación a la discusión para la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en once municipios del Estado de México en 2015

Como ya se mencionó anteriormente, a partir de la década de los 90 los feminicidios en México continuaron en aumento. Gracias al trabajo legislativo y al “*Estudio nacional sobre todas las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres*” (Riquer Fernández, 2012), se demostró una vez más que en nuestro país, 61% de los feminicidios que se comenten se concentran en sólo ocho entidades: Estado de México, Chihuahua, Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Guerrero, Baja California, Jalisco, Michoacán y Veracruz.

De acuerdo con el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF), el Estado de México ocupa el primer sitio en feminicidios a nivel nacional. De 2005 al 2014 se habían cometido alrededor de 7,745 asesinatos en contra de mujeres por cuestiones de género, de esa cifra, alrededor de 95% han quedado en la impunidad (Ramón, 2014).

Además de ser el estado que concentra la mayor cantidad de feminicidios en todo el país, el Estado de México también es la entidad que ha generado el mayor número de solicitudes para que se declare la alerta de violencia de género. De 2010 al 2015 (año en que se aprobó la alerta), el OCNF solicitó en tres ocasiones que se aprobara el mecanismo. No obstante, de acuerdo con el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) y el entonces gobernador estatal, Eruviel Ávila, la alerta de violencia de género no podía ser implementada, hasta que las organizaciones civiles demostraran que la violencia contra las mujeres en el Estado de México era generalizada.

En 2011 el SNPASEVM rechazó la solicitud de la alerta de género, pues argumentó que ningún asesinato violento de mujer, ocurrido antes de marzo de ese año, podía ser considerado feminicidio, pues el delito no se había tipificado y, por lo tanto, no se podía acreditar la violencia de género en la entidad. Por su parte, el OCNF argumentó que la alerta de género no se emitió, pues se consideraba un golpe político para el entonces gobernador del estado, Enrique Peña Nieto. Del

mismo modo arguyó que la alerta se rechazó debido a que existía una disparidad entre las cifras de la Procuraduría de Justicia del Estado de México (PGJEM) y la de las organizaciones civiles, pues las autoridades dificultaban la acreditación de los feminicidios o no los reconocían, por lo que muchos asesinatos de mujeres no eran investigados como feminicidios. Finalmente, a pesar de los argumentos y cifras expuestos por el OCNF, el SNPASEVM rechazó la implementación de la alerta de violencia de género (Montalvo, 2014).

En 2013, el SNPASEVM se vio obligado a revalorar la solicitud de la alerta de violencia de género presentada por el OCNF. No obstante, la solicitud de alerta nuevamente fue rechazada, pues se consideró que su aprobación requería que la violencia en el Estado de México fuera generalizada y no que sólo se concentrara en 10 de los 125 municipios que conforman la entidad. El SNPASEVM dijo a las organizaciones civiles que conforman el OCNF, que antes de solicitar una investigación por violencia contra las mujeres, era necesario que se comprobaran que los ataques contra mujeres eran sistémicos, que ocurrían en un contexto de impunidad y que la violencia se originaba a partir de conductas misóginas que perturban la paz social. Como respuesta, el OCNF declaró que en el Estado de México la definición de feminicidio es muy ambigua, lo que impide que se compruebe por medio de cifras oficiales. Además argumentaron que la existencia de cifras tan dispares¹⁴ debía ser considerada una señal de alarma, pues no solamente tiene que ver con la forma en que se están clasificando los delitos y cómo se están investigando, sino que también implica que no se le estaban dando la importancia debida (Montalvo, 2013).

Gracias a un amparo interpuesto por las organizaciones que componen el OCNF, en abril del año 2014, un juez determinó que el SNPASEVM estaba obligado a investigar la violencia contra las mujeres en el Estado de México antes de rechazar la alerta. Ante esto el OCNF declaró que la investigación que inició el SNPASEVM era discrecional pues no contaba con la participación de la sociedad civil, ni estaba tomando en cuenta los testimonios de los familiares y que únicamente se estaba basando en las cifras presentadas por el gobierno del estado, lo que indudablemente llevaría al mismo resultado (Montalvo, 2014).

¹⁴ De acuerdo con cifras oficiales presentadas por la Procuraduría de Justicia del Estado de México, de marzo de 2011 (año en que se aprobó la tipificación del delito de feminicidio en el estado) a agosto de 2013, se registraron 500 asesinatos de mujeres, de éstos sólo 133 fueron considerados como feminicidios. Mientras que el OCNF reportó, 563 feminicidios de marzo de 2011 a diciembre de 2012 (Montalvo, 2013).

También en 2013, el OCNF declaró una alerta de violencia de género ciudadana, cuyo objetivo será realizar una investigación paralela a la que realiza el SNPASEVM e identificar cuáles son las zonas en las que las mujeres están siendo desaparecidas y así visibilizar los crímenes. Se realizaron conteos diarios de las víctimas de modo que se creó un diagnóstico de la problemática en la entidad. María de la Luz Estrada, integrante del OCNF, declaró que el problema de la violencia contra las mujeres persiste, a pesar de la creación de la ley en 2007 que supone, debía garantizar la protección de las mujeres (Montalvo, 2014).

En 2014, la agencia de noticias Cimac dio a conocer la existencia de un correo electrónico enviado al gobierno del Estado por parte del OCNF, en donde se solicitó una reunión para evaluar cuáles eran las acciones que se estaban implementando en el estado para detener la violencia contra las mujeres y el feminicidio, la reunión se realizó entre un grupo de activistas y el coordinador de Concentración de la Subsecretaría de Gobierno, José Luis Bárcena Trejo quien declaró que entendían sus demandas, sin embargo que la reunión con el gobernador era imposible, pues en ese momento había problemáticas más graves que resolver (Sin Embargo, 2014). En junio de ese mismo año, durante la conferencia de prensa del premio Doing Bussines que se realizó en el Distrito Federal, el gobernador Eruviel Ávila fue cuestionado sobre los feminicidios en el Estado de México y se negó a contestar. Ambos hechos dieron muestra una vez más, de la falta de voluntad política de los funcionarios estatales para atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los feminicidios en el Estado de México, no obstante, la exigencia continuaba.

A pesar de las negativas reiteradas tanto del Gobernador Eruviel Ávila y el SNPASEVM por emitir una opinión sobre los feminicidios, declarar la alerta y mantener un diálogo formal con las organizaciones, víctimas y familiares, finalmente el 9 de julio del 2015, Eruviel Ávila Villegas solicitó a la SEGOB que aprobara la alerta. El 28 de julio, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, declaró la Alerta de Violencia de Género para once municipios del estado: Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco.

Cuando Eruviel Ávila solicitó la Alerta de Violencia de Género aseguró que su implementación fortalecería las políticas públicas en favor de las mujeres, pues se podrían obtener recursos públicos adicionales a fin de canalizarlos a este sector. Por su parte, Miguel Ángel Osorio Chong aplaudió la solicitud del entonces gobernador del Estado de México, aseguró que era algo que pocos se atreverían a hacer, pues el tema de los feminicidios en la entidad había sido politizado por distintos actores que únicamente buscaban culpables, sin generar opciones para atenderlo y erradicarlo. El entonces Secretario de Gobernación, añadió que la solicitud que realizó Eruviel Ávila era muestra de su intención por identificar y reconocer el fenómeno, a fin de recurrir a las instancias pertinentes para hacerlo público y generar soluciones (Rosagel, 2015).

Por su parte, el OCNF celebró la decisión. Sin embargo, aseguró que era necesario crear un mecanismo ciudadano paralelo para comprobar que la Alerta de Violencia de Género se implemente y funcione, y así evitar las prácticas de ocultamiento que han sido constantes. Para la directora del OCNF en la entidad, Luz Estrada, la lucha no estaba ganada pues la declaratoria llegó después de un amparo que ganó la organización y que prácticamente obligó al gobierno del estado a solicitar la alerta, después de cinco años de discusión (Animal Político, 2015).

Finalmente, Eruviel Ávila aseguró que él, personalmente, evaluaría las medidas que se implementarán en los once municipios y que además atendería las problemáticas que fueran surgiendo, al mismo tiempo que se atenderían las demandas pendientes (Martínez, 2015).

2.5. Aprobación de la Alerta de Violencia de Género en otros estados de la República Mexicana

Si bien la Alerta de Género se aprobó por primera vez en el Estado de México, esta entidad no es la única que presenta un incremento en el número de feminicidios. Es por eso que diversas organizaciones de la sociedad civil se han manifestado ante la incapacidad y la omisión por parte de las autoridades gubernamentales, para poner en marcha mecanismos efectivos para combatir la problemática de los feminicidios en cada una de las entidades del país.

La Alerta de Violencia de Género en el Estado de México fue el parte aguas que dio pie a la aprobación de este mecanismo en algunos municipios de siete estados de la República, Morelos

(ocho municipios), Michoacán (14 municipios), Chipas (siete municipios), Nuevo León (cinco municipios), Veracruz (once municipios) y Sinaloa (cinco municipios).

Morelos

El 10 de agosto de 2015 se declaró la Alerta de violencia de género para ocho municipios: Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Xochitepec y Yautepec. A través de un oficio enviado por la SEGOB, al gobierno del estado y a la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos (CIDHM) se dio a conocer la emisión de la alerta. De acuerdo con lo establecido en la LGAMVLV, la SEGOB exhortó al gobierno de Graco Ramírez (PRD), a crear y poner en marcha las medidas de seguridad, prevención y justicia necesarias para garantizar el respeto a la vida de las mujeres y las niñas morelenses.

Es necesario destacar que desde el año 2000 el CIDHM comenzó a dar un seguimiento a los homicidios dolosos de mujeres en el estado, y en 2013 solicitó por primera vez la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género (Proceso, 2015).

A pesar de que la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en Morelos se realizó apenas en 2015, el 27 de abril del 2017 el secretario de Gobierno, Matías Quiroz Medina, afirmó que la alerta se había levantado en un 80% de los municipios en donde se declaró, pues el estado ya contaba con las políticas públicas necesarias para atender la violencia de género y los feminicidios. El funcionario declaró que la alerta se mantendría sólo en el municipio de Cuernavaca, pues de acuerdo con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), no se había entregado información con relación al cumplimiento de la alerta (Miranda, 2017).

De acuerdo con un informe espejo que realizó la CIDHM, sobre las medidas urgentes que el Estado debía atender, la Alerta de Violencia de Género no había sido levantada en la entidad pues el gobierno estatal sólo había cumplido con 12.5% de los compromisos y medidas estipuladas para combatir la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, la CIDHM aseguró que la Alerta de Violencia de Género no fue levantada en la entidad, pues de acuerdo a un informe espejo que realizó la comisión sobre las medidas urgentes que debían ser atendidas, el gobierno estatal sólo había cumplido con 12.5% de los compromisos y medidas estipuladas para combatir la violencia contra las mujeres. Entonces solicitaron a los tres niveles de gobierno que garantizaran el cumplimiento de la alerta para erradicar los feminicidios, ya que los asesinatos de mujeres no habían disminuido (Xantomila, 2017).

Michoacán

El 27 de junio de 2016, durante la primera sesión extraordinaria del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Miguel Ángel Osorio Chong declaró la Alerta de Violencia de Género en 14 municipios de Michoacán: Morelia, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Zamora, Apatzingán, Zitácuaro, Los Reyes, Pátzcuaro, Tacámbaro, Hidalgo, Huétamo, La Piedad, Sahuayo y Maravatío.

El gobernador de la entidad, Silvano Aureoles (PRD) aseguró que la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en esos municipios serviría para atender la problemática de la violencia contra las mujeres en todo el estado. La alerta en Michoacán había sido solicitada por la organización Humanas Sin violencia, quienes desde dos años atrás habían presionado al Secretario de Gobernación para que la decretara (CNN, 2016).

Gracias a la presión ejercida por Humanas Sin Violencia y los datos que presentó el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el gobernador y el Secretario de Gobierno de Michoacán, Ardían López Solís, solicitaron al gobierno federal la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el estado.

Una vez declarada la alerta, la SEGOB solicitó a la Conavim que autorizara al estado 147 millones de pesos para iniciar con las acciones para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. A lo largo de los meses se implementaron una serie de medidas que tenían como objetivo la divulgación de la alerta, la simplificación de las denuncias por parte de mujeres que sufrían violencia, la recuperación de los espacios públicos y las zonas de riesgo e inseguridad de las mujeres, entre otras acciones, sin embargo cinco meses después de la implementación de la alerta

no existía información sobre el presupuesto autorizado ni de las acciones concretas que cada uno de los municipios había realizado (Sierra, 2016).

A pesar de las acciones implementadas, los feminicidios continuaron, para diciembre de 2016 habían sido asesinadas 138 mujeres por cuestiones de género (Martínez, 2018). En enero de 2017 se reunió el Grupo de Seguimiento de la Declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en Michoacán para darle seguimiento a las acciones realizadas para combatir la violencia contra las mujeres y para analizar los lineamientos emitidos por la Conavim. En mayo del mismo año, la titular de la Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujer Michoacana, Fabiola Alanís Sámano, aseguró que la protección de la seguridad de las mujeres era un asunto que le correspondía a la Procuraduría del Estado, y que la implementación de la alerta le correspondía a la SEGOB. Por tal motivo el Congreso del Estado decidió citar al procurador de justicia, a la titular de la dependencia de las mujeres y al Secretario de Gobierno para que los tres expliquen por qué no ha habido resultados, sin embargo, ninguno de los tres acudió al llamado y el Congreso no ha presionado (Fischer, 2017).

Chiapas

Después de tres años de exigencia, el 18 de noviembre de 2016, la SEGOB, a través del SNPASEVM declaró que emitirían la declaratoria de Alerta de Violencia de Género en siete municipios del estado: Comitán de Domínguez, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Tonalá, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores. De acuerdo con activistas del Colectivo de Derechos de las Mujeres en Chiapas (Colem) la Alerta de Violencia de Género es necesaria no sólo por los feminicidios sino también por la violencia estructural a la que están sometidas las mujeres de la entidad. El colectivo agregó que, durante tres años, el entonces gobernador del estado, Manuel Velasco Coello (PVEM) se había resistido a solicitar la declaratoria de la alerta, sin embargo, finalmente aceptó pues con la implementación del mecanismo se destinarían más recursos federales a la entidad.

Además, integrantes del Colem declararon que emitir la alerta de violencia de género en sólo algunos municipios del estado resultaría insuficiente, pues en Chiapas se carecen de mecanismos eficientes que coadyuven a la prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia

feminicida, pues el sistema de justicia en la entidad presenta fallas estructurales (Mandujano, 2016).

Después de la declaratoria de la alerta de violencia de género en Chiapas, mujeres activistas y organismos no gubernamentales crearon la Campaña Popular contra la Violencia Hacia las Mujeres y el Femicidio en Chiapas. Esta campaña tenía por objeto dar un seguimiento paralelo a la implementación de la alerta de género en el estado. La campaña denunció que las autoridades estatales y los gobiernos municipales carecían de voluntad y compromiso para comenzar a implementar la alerta, además agregaron que el gobierno estatal utilizaba recursos y programas públicos con fines político-electorales, hecho que vulneraba la autonomía e independencia de las mujeres chiapanecas (Mandujano, 2017).

En enero de 2017, dos meses después de que se declarara la alerta, la Campaña Popular contra la Violencia Hacia las Mujeres y el Femicidio también denunció, que ni el gobierno federal ni el estatal habían hecho un esfuerzo por materializar los compromisos adquiridos al momento de aprobar la alerta de violencia de género, ni habían comenzado a implementar los mecanismos y recursos que están plasmados en la ley. Del mismo modo aseguraron que la falta de resultados se debía a la nula coordinación entre las dependencias federales, estatales y locales y que de seguir así, era probable que los recursos federales que se destinaron a la implementación de la Alerta de Violencia de Género fueran utilizados con otros fines (Flores, 2017).

Posteriormente, el 21 de abril de 2017 la Campaña Popular contra la Violencia Hacia las Mujeres y el Femicidio denunció que la violencia feminicida en la entidad era una realidad que continuaba afectando la vida de las mujeres, sus familiares y las comunidades, debido a la dilación y omisión de las autoridades del estado, que continuaban sin garantizar los derechos y la seguridad de las mujeres. Por tal motivo, las organizaciones pertenecientes a esa campaña continuaron presionando a través del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM), del poder legislativo de la entidad, con el objetivo de que el gobierno estatal y los gobiernos municipales implementaran acciones eficaces para contrarrestar el aumento de la violencia (Mandujano, 2017).

Nuevo León

El 18 de noviembre de 2016, el SNPASEVM declaró la Alerta de Violencia de Género en cinco municipios del estado: Apodaca, Cadereyta Jiménez, Guadalupe, Juárez y Monterrey. La declaratoria del mecanismo llegó después de casi cuatro años de lucha, en 2012, durante el gobierno de Rodrigo Medina Cruz (PRI), se dio a conocer que Nuevo León era la segunda ciudad más peligrosa para ser mujer, por tal motivo la organización civil Arthemisas presentó una solicitud. Empero esta fue rechazada por el SNPASEVM sin dar explicaciones, excepto la que realizó María del Refugio Ávila, en ese entonces secretaria ejecutiva del Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León, quien argumentó que votó en contra de la aprobación del mecanismo pues no se comprobó que los asesinatos de mujeres en la entidad tuvieran razones de género o de odio (Desinformémonos, 2016).

Después del rechazo de la solicitud, la organización Arthemisas solicitó un amparo, en 2014 un magistrado federal falló a favor de la organización y solicitó al SNPASEVM retomar y analizar la petición, en 2015 el SNPASEVM se reunió y votó a favor de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género sin el voto del Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León (IEM). En mayo 2016 el SNPASEVM recopiló información sobre la situación de riesgo que viven las mujeres en la entidad y la presentó ante la SEGOB. Finalmente en noviembre del mismo año, durante el gobierno de Jaime Rodríguez Calderón (Independiente), gracias a la presión ejercida por la organización Arthemisas, la alerta fue declarada en el estado (Campos Garza, 2016). Hay que notar que, integrantes de la organización y Yamilett Orduña, presidenta del IEM; en 2016, aseguraron que esta medida pudo haberse tomado desde 2012 pero que, la anterior administración había politizado el tema, vulnerando los derechos de las mujeres.

En enero 2017, como parte del seguimiento que realizó Arthemisas a las acciones gubernamentales, líderes de la organización aseguraron que hasta ese momento el gobierno del estado no había implementado las acciones solicitadas por la Conavim, ni habían realizado los enlaces correspondientes entre las autoridades federales, estatales y municipales. De igual manera aseguraron que el Gobierno de Nuevo León no había publicado en el periódico oficial del estado la implementación de la misma. Por su parte el IEM aseguró que sí se había trabajado en la

sensibilización de las y los servidores públicos y en la atención a las víctimas, no obstante los feminicidios en el estado continuaban (Chio, 2017).

Veracruz

El 23 de noviembre de 2016, la SEGOB emitió la Declaratoria de la Alerta de Violencia de Género para once municipios del estado: Boca del Río, Coatzacoalcos, Córdoba, Las Choapas, Martínez de la Torre, Minatitlán, Orizaba, Poza Rica de Hidalgo, Tuxpan, Veracruz y Xalapa. Exhortó al gobierno de la entidad para que reforzara y mejorara su estrategia de seguridad pública, de modo que ésta fuera efectiva para la protección de las mujeres y niñas y de los espacios en donde se desenvuelven. A esto el gobernador interino Flavino Ríos (PRI) aseguró que su gobierno acataría al pie de la letra las recomendaciones hechas por la Conavim (Animal Político, 2016).

Ahora bien, antes de que la SEGOB declarara la Alerta de Violencia de Género en la entidad, en 2015 la presidenta del Instituto de la Mujer de Boca del Río, María Josefina Gamboa Torales, solicitó al Instituto Veracruzano de la Mujer (IVM) que se emitiera la alerta, a lo que la directora del IVM, Edda Arrez Rebolledo se negó argumentando que ella no era la responsable de solicitar la Alerta de Violencia de Género y que eso le correspondía a la SEGOB, a pesar de que la LAMVLV local señala que la directora del IVM es la encargada de ese procedimiento (Ángel, 2016).

Ante la respuesta del IVM, Josefina Gamboa tramitó un amparo, asegurando que la respuesta de la funcionaria carecía de sustento legal y que además era una violación a los derechos humanos. Como resultado del amparo, un tribunal colegiado resolvió en 2016 que el IVM, dependiente de la Secretaría de Gobierno de Veracruz, no cumplió con la responsabilidad de salvaguardar los derechos de las mujeres y que debía responder a la solicitud del Instituto de la Mujer de Boca del Río (Ángel, 2016).

Antes de aprobarse la alerta en noviembre de 2016, siendo gobernador Javier Duarte, propuso una reforma antiaborto que fue aprobada por el Congreso de Veracruz el 28 de julio de 2016. El objetivo de la reforma, de acuerdo con declaraciones del mismo Duarte, era resguardar “*el más fundamental*” de los “*derechos del hombre*”, que es el “*derecho a la vida*” (Animal Político, 2016).

Ante esto diversas organizaciones de la sociedad civil, incluida el OCNF, se manifestaron en contra de la reforma y solicitaron una nueva alerta de género por agravio comparado¹⁵, ya que los cambios jurídicos impedían el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en la entidad.

Debido a la presión, en marzo de 2017 la Conavin intervino para analizar la situación de las mujeres en la entidad, así concluyó que en Veracruz se discrimina y violan los derechos de las mujeres con las leyes y políticas públicas promovidas por el entonces gobernador Javier Duarte. Es así que exhortó a los tres órdenes de gobierno de la entidad a modificar la legislación que criminaliza el aborto y a reconocer públicamente las recomendaciones que realizó pues, de no hacerlo en un plazo no mayor a seis meses, la SEGOB intervendría y se convertiría en el primer estado de la República en acumular dos Alertas de Violencia de Género, una por violencia feminicida y otra por violencia sexual y reproductiva (Montalvo, 2017).

Sinaloa

En el año 2012, organizaciones de la sociedad civil solicitaron Mario López Valdez (PRI), entonces gobernador de la entidad, que se declarara la alerta de violencia de género en la entidad, no obstante la petición no fue aceptada pues López Valdez politizó el tema, ya que afirmaba que de aprobarse el mecanismo, la imagen de Sinaloa se vería afectada, además se negó a atender las recomendaciones que le presentó el grupo de trabajo local encargado de dar seguimiento a la problemática (Gutierrez, 2012).

Empero, el 25 de febrero de 2017, Quirino Ordaz Coppel (PRI), gobernador en turno de Sinaloa, solicitó a la SEGOB la declaratoria de la alerta de violencia de género en la entidad. Posteriormente, el 31 de marzo de 2017, la Conavim emitió la Alerta de Violencia de Género para cinco municipios de la entidad: Ahome, Culiacán, Guasave, Mazatlán y Navolato. La SEGOB afirmó que esta determinación se tomó luego de analizar la situación de las mujeres en la entidad y a partir de las

¹⁵ El agravio comparado se presenta cuando un ordenamiento jurídico o una política pública contienen alguno de los siguientes supuestos que transgredan los Derechos Humanos de las Mujeres: distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de una entidad federativa o municipio; no se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o cuando se genere una aplicación desigual de la ley. Lesionando los Derechos Humanos de las Mujeres, así como los principios de no discriminación (SEGOB, 2018).

valoraciones proporcionadas por el gobierno de Sinaloa, que ya había implementado las recomendaciones de la Conavim para combatir y erradicar la violencia contra las mujeres (García, 2017).

En abril de 2017, luego de que se diera a conocer la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género, el gobernador de la entidad declaró que asumiría con responsabilidad la erradicación de la violencia contra las mujeres y que su gobierno tendría una actitud de “*cero tolerancia*”, por lo que su administración implementaría un grupo de trabajo para poner en marcha las medidas de seguridad, prevención y justicia de modo que se garanticen los derechos de las mujeres (Sánchez, 2017).

La Situación de la Alerta de Violencia de Género en otros estados de la República

A pesar de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género que se ha realizado en los estados mencionados anteriormente, la situación de violencia contra las mujeres y los feminicidios sigue en aumento no sólo en esas entidades sino en el resto de la república. De acuerdo información de la SEGOB, a través de la Conavim, se encuentran en proceso de resolución tres solicitudes de Alerta de Violencia de Género provenientes de los estados de Puebla, Ciudad de México y del Estado de México, esta segunda alerta para el Estado de México fue solicitada debido a los índices de desaparición de mujeres en la entidad.

De acuerdo con el INMUJERES, se ha rechazado la solicitud de Alerta de Violencia de Género en Baja California, Querétaro, Tlaxcala, Guanajuato, Puebla, Sonora, Tabasco, Yucatán y Coahuila, ya que a partir de la revisión que realizó el Instituto, en esos estados de la República los gobiernos locales han implementado las recomendaciones y políticas públicas necesarias para proteger la vida y los derechos de las mujeres¹⁶.

De modo que, de acuerdo con los datos presentados por el INMUJERES, 22 de las 32 entidades federativas de nuestro país han reconocido, ya sea a través de las organizaciones civiles, los

¹⁶ Den el sitio <https://www.gob.mx/conavim> se puede encontrar información más detallada sobre las razones del rechazo de la AVG en dichos estados. En el enlace correspondiente a cada uno de los estados se puede encontrar el informe que realizó el Grupo de Trabajo sobre las medidas implementadas por los gobiernos estatales para hacer frente a la violencia contra las mujeres y los feminicidios.

gobiernos locales o las instituciones del gobierno federal, que en dichos lugares, la violencia contra las mujeres y los feminicidios son un problema sistemático que requiere la inmediata intervención de las autoridades por medio de políticas públicas que estén dirigidas a proteger y salvaguardar la vida de las mujeres (Conavim, 2019).

A pesar de que en nuestro país se cuenta con una Ley que establece cuáles son las condiciones necesarias para la declaración de la Alerta de Violencia de Género y los tiempos precisos con los que se debe autorizar este mecanismo, los gobiernos locales continúan poniendo trabas para su implementación. Tal es el caso del Estado de México, en donde tuvieron que pasar cinco años para que el gobierno local y federal reconocieran los feminicidios y la violencia contra las mujeres; en otras entidades este proceso se ha demorado dos y hasta tres años, rebasando los tiempos que la ley establece.

El principal obstáculo para la correcta implementación de esta política pública, se debe a que su aprobación está sujeta a la voluntad política del gobierno local de cada entidad. Los gobiernos locales se han negado sistemáticamente a reconocer la problemática de la violencia contra las mujeres y los feminicidios, ya que esto podría generar una “*mala imagen*” del gobierno estatal. La implementación de la Alerta de Violencia de Género es un mecanismo de emergencia que implica que los gobiernos locales no han destinado los esfuerzos suficientes para garantizar los derechos de las mujeres, provocando que éstas permanezcan en una situación de subordinación y vulnerabilidad que las convierte en ciudadanos de segundo nivel.

Actualmente en nuestro país se cuenta con 18 Alertas de Violencia de Género declaradas en 17 estados¹⁷, se han rechazado en total nueve solicitudes y tres se encuentran en proceso de revisión, una de las solicitudes en revisión corresponde al Estado de México por desapariciones de mujeres, como se observa a continuación:

¹⁷ Veracruz acumula dos alertas, una por los feminicidios y otra por agravio comparado.

Solicitudes declaradas				
Estado	Fecha de Solicitud de la AVG	Partido en el gobierno al momento de la solicitud	Fecha de aprobación de la AVG	Partido en el gobierno al momento de la aprobación
Estado de México	8 de diciembre de 2010	PRI	31 de julio de 2015	PRI
Morelos	27 de mayo de 2014	PRD	10 de agosto de 2015	PRD
Michoacán	17 de diciembre de 2014	PRI	27 de junio de 2016	PRD
Chiapas	23 de noviembre de 2013	PVEM	18 de noviembre de 2016	PVEM
Nuevo León	6 de enero de 2012	PRI	18 de noviembre de 2016	Independiente
Veracruz	9 de septiembre de 2015	PRI	23 de noviembre de 2016	PRI
Sinaloa	7 de marzo de 2016	PAN	31 de marzo de 2017	PRI
Colima	8 de diciembre de 2014	PRI	20 de junio de 2017	PRI
San Luis Potosí	20 de noviembre de 2015	PRI	21 de junio de 2017	PRI
Guerrero	23 de junio de 2016	PRI	22 de junio de 2017	PRI
Quintana Roo	4 de diciembre de 2015	PRI	7 de julio de 2017	PRD
Nayarit	20 de junio de 2016	PRI	4 de agosto de 2017	PRI
Zacatecas	20 enero de 2017	PRI	8 de agosto de 2018	PRI

Solicitudes declaradas				
Estado	Fecha de Solicitud de la AVG	Partido en el gobierno al momento de la solicitud	Fecha de aprobación de la AVG	Partido en el gobierno al momento de la aprobación
Veracruz	5 de abril de 2016	PRI	13 de diciembre de 2017	PAN
Oaxaca	3 de julio de 2017	PRI	30 de agosto de 2018	PRI
Durango	4 de julio de 2017	PAN	6 de noviembre de 2018	PAN
Campeche	7 de febrero de 2017	PRI	16 de noviembre de 2018	PRI
Jalisco	23 de noviembre de 2016	PRI	20 de noviembre de 2018	PRI

Fuente: Elaboración propia con información de CONAVIM (2019).

Solicitudes en proceso			
Estado	Fecha de Solicitud de la AVG	Partido en el gobierno al momento de la solicitud	Fecha del último informe
Ciudad de México	7 de septiembre de 2017	PRD/Morena	25 de marzo de 2018
Puebla	20 de octubre de 2018	PAN	23 de noviembre de 2018
Estado de México (Por desapariciones de mujeres)	25 de junio de 2018	PRI	15 de octubre de 2018

Fuente: Elaboración propia con información de CONAVIM (2019).

Solicitudes no declaradas				
Estado	Fecha de Solicitud de la AVG	Partido en el gobierno al momento de la solicitud	Fecha de Rechazo	Motivo
Baja California	27 de enero de 2015	PAN	19 de mayo de 2016	En todos los casos, la SEGOB, con base en las recomendaciones implementadas y los informes presentados, resolvió que en cada una de las entidades se emprendieron acciones relevantes para combatir la problemática de la violencia contra las mujeres. Concluyó que era necesario que cada gobierno estatal continuara con el reporte constante de la implementación de estrategias de prevención, sanción y erradicación de la violencia de género a fin de disminuir la problemática.
Querétaro	29 de octubre de 2015	PRI	9 de febrero de 2017	
Tlaxcala	8 de agosto de 2016	PRI	4 de agosto de 2017	
Guanajuato	20 de marzo de 2014	PAN	30 de julio de 2015	
Puebla	9 de marzo de 2016	PAN	7 de julio de 2017	
Sonora	25 de mayo de 2015	PAN	4 de agosto de 2017	
Tabasco	14 de marzo de 2016	PRD	4 de agosto de 2017	
Yucatán	23 de junio de 2017	PRI	9 de agosto de 2018	
Coahuila	31 de julio de 2017	PRI	29 de noviembre de 2018	

Fuente: Elaboración propia con información de CONAVIM (2019).

De acuerdo con lo anterior, la mayoría de los estados que conforman la República Mexicana han solicitado la declaratoria de Alerta de Violencia de Género, en más de la mitad de las entidades

federativas este mecanismo ha sido declarado. Es necesario señalar que el análisis de las solicitudes y la aprobación de las declaratorias no constituyen un proceso breve, sino que implican, en la mayoría de los casos, muchos años de lucha previa por parte de las organizaciones de la sociedad civil, quienes se encargaron de denunciar la problemática. No obstante, ha sido la falta de voluntad política lo que ha provocado que, a la fecha, los feminicidios constituyan una problemática de emergencia nacional.

La decisión de aprobar o no la Alerta de Violencia de Género en un territorio determinado no depende de que un partido político en específico encabece el gobierno de ese territorio, sino que se trata de una cuestión de la voluntad política de los actores que intervienen en los procesos políticos de la formación de agenda a nivel local. La declaratoria de la alerta en los distintos estados de nuestro país se ha visto obstaculizada debido a los intereses políticos de aquellos encargados de discutirla y aprobarla. La implementación de este mecanismo ha cambiado de objeto pues ya no se trata de erradicar, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, sino que se ha convertido en una herramienta del poder político utilizada para desprestigiar a los gobiernos o bien, para beneficiar la imagen de un gobierno estatal por mostrarse “preocupado” por el bienestar de las mujeres, aunque a la hora de la implementación, el mecanismo resulte ineficiente y no cumpla con su objetivo.

3. La construcción de la agenda gubernamental en el Estado de México en torno a la violencia de género y los feminicidios

El objetivo del presente capítulo es realizar una revisión del proceso de integración de la problemática de los feminicidios en el Estado de México a la agenda política y gubernamental. A fin de entender este proceso, se presentará la forma en la que los feminicidios fueron definidos como un problema susceptible de atención gubernamental. Del mismo modo, se analizará la manera en la que se formó la agenda política en torno a los feminicidios durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, y se presentarán los posicionamientos que contribuyeron, o no, a este proceso.

Finalmente se analizará el proceso de construcción de agenda política y gubernamental en el Estado de México, la discusión del SNPASEVM en torno a la primera solicitud de investigación de la Alerta de Género y las razones por las cuáles se rechazó; así como la tipificación del delito de feminicidio como parte de la agenda gubernamental del gobierno de Enrique Peña Nieto.

Resulta necesario señalar que, en este capítulo, se hace una revisión de las declaraciones que emitieron los actores que participaron en el debate de la formación de agenda sobre los feminicidios y la violencia contra las mujeres en el Estado de México. El objetivo de esto es observar de qué manera utilizaron la información y las cifras disponibles a fin de legitimar o restarles importancia a las distintas posturas. De igual manera, dentro de la dinámica política del proceso de formación de agenda, los posicionamientos sirvieron para denunciar o justificar los feminicidios. Las posturas estaban directamente determinadas por la actividad de cada uno de los actores, ya sea que estos fueran funcionarios del gobierno estatal, integrantes de los partidos opositores al gobierno estatal, periodistas o activistas de la sociedad civil.

3.1. La definición de los feminicidios en el Estado de México como problema público en el proceso de formación de la agenda

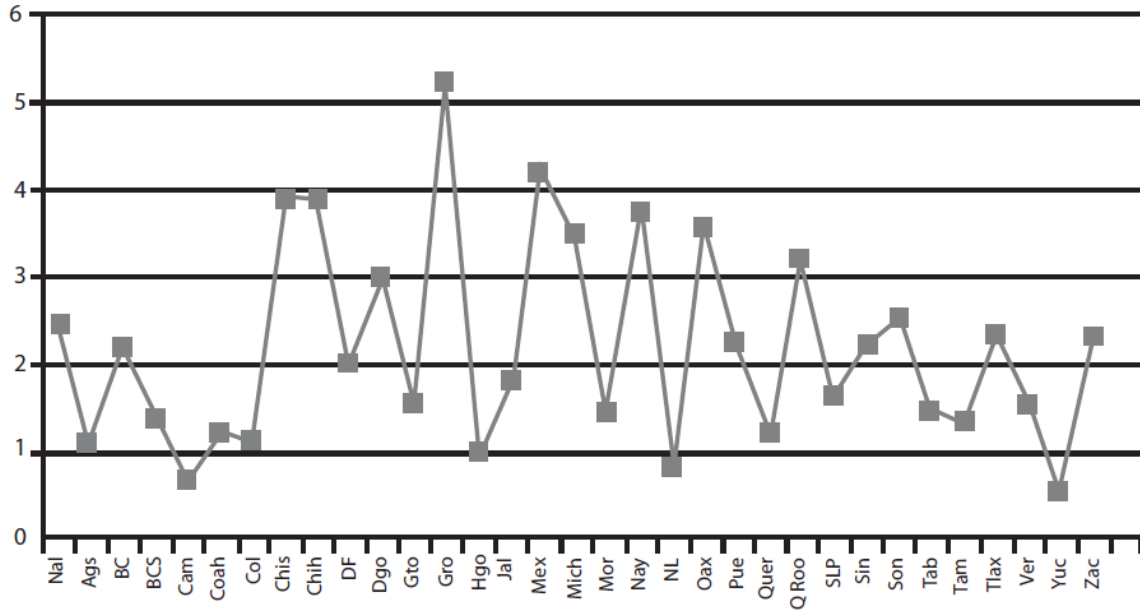
En 2005 la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios en la República Mexicana presentó su primer informe de actividades. Con datos proporcionados por la Procuraduría General de la República (PGR), las Procuradurías Generales de Justicia Estatales (PGJE) y de la Secretaría de Salud (SS), determinaría cuáles eran los índices de feminicidios no sólo en Ciudad Juárez, sino del resto de la República Mexicana. Con base en dichos datos se identificó el número de muertes

de mujeres y sus causas. Además, se buscó identificar cuáles eran las medidas que se implementaban desde las Procuradurías Estatales, los Institutos de las Mujeres de cada entidad federativa, así como las quejas relacionadas con la violencia contra las mujeres que fueron presentadas ante las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades de la República.

De acuerdo con los datos presentados por el Primer Informe Sustantivo de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada (2005), las cifras presentadas por la PGR, las PGJE y la SS eran distintas, aun cuando correspondían al mismo periodo. Se analizaron los índices de homicidios contra mujeres reportados por las tres instancias de gobierno en 2002, de acuerdo con los datos presentados se identificaron que existían otras ciudades en donde se cometían más asesinatos de mujeres que en Ciudad Juárez, sin embargo, se argumentó que los índices podían ser mayores ya que poseían una población más numerosa que Chihuahua.

En el mismo informe se presentaron las tasas de mortalidad de mujeres (por cada 100 mil) debido a agresiones (homicidios) por entidad federativa en 2002. Para ese año, las entidades federativas donde el problema de los homicidios contra mujeres es mayor fueron: Guerrero, Estado de México, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca, Michoacán, Quintana Roo, Durango y Sonora. La tabla siguiente muestra el número absoluto de muertes de mujeres por homicidios, lo que resultó relevante pues permitió conocer la magnitud de los asesinatos ocurridos, sin embargo, con ella no fue posible determinar la intensidad de los homicidios cometidos en las distintas entidades federativas, ya que cada entidad o municipio tenían un número de población distinta. Para analizar la gráfica es importante tomar en consideración la densidad poblacional de cada una de las entidades del país.

Tasas de mortalidad de mujeres debido a agresiones (homicidios) por entidad federativa, 2002.



Fuente: Primer Informe Sustantivo de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Femicidios de la República Mexicana (2005: 131).

Además de los datos previamente mencionados, la Comisión Especial, con base en datos de las PGJE, elaboró un análisis a fin de determinar cuáles eran los estados con mayores índices de mujeres asesinadas, las variaciones de asesinatos por año y las inconsistencias de los datos presentados por las procuradurías de 2000 a 2004. De esta revisión se determinó que los estados que presentaron las cifras más elevadas fueron Chiapas, Veracruz, Distrito Federal y el Estado de México. La siguiente tabla se realizó con base en la información presentada por las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades que en ella se muestran, a pesar de que la información fue obtenida de fuentes oficiales, presentaba inconsistencias ya que no se tenía el registro certero de los asesinatos de mujeres que se cometían en cada entidad.

Homicidios de mujeres reportados por las PGJE de 2000 a 2004

Estado	2000	Estado	2001	Estado	2002	Estado	2003	Estado	2004
Baja California Sur	7	Yucatán	1	San Luis Potosí	2	Camp.	1	Ags.	1 (hasta julio)
Morelos	10	Gto.	2	Yucatán	2	San Luis Potosí	3	Baja California	2 (hasta sept.)
Querétaro	11	Baja California Sur	8	Baja California Sur	4	Yucatán	4	Zacatecas	2 (hasta agost.)
Coahuila	15	Querétaro	9	Mich.	5	Baja California Sur	6	Colima	3 (hasta sept.)
Nuevo León	26	Morelos	11	Morelos	9	Mich.	9	Yucatán	3 (hasta agost.)
Edomex	88	Nuevo León	15	Querétaro	13	Coahuila	12	San Luis Potosí	6 (hasta sept.)
Chiapas	291	Coahuila	18	Coahuila	17	Querétaro	12	Gto.	7 (hasta agost.)
No se recibió información del resto de las entidades		Edomex	81	Gto.	18	Gto.	21	Querétaro	8 (hasta nov.)
		Chiapas	291	Nuevo León	22	Sonora	22	Coahuila	12 (hasta nov.)
		No se recibió información del resto de las entidades		Sonora	27	Morelos	51	Sonora	12 (hasta nov.)
			Edomex	81	Edomex	66	Nuevo León	13 (hasta sept.)	
			Chiapas	289	Distrito Federal	114	Oaxaca	14 (hasta nov.)	
		No se recibió información del		Chiapas	382	Mich.	15 (hasta agost.)		

		resto de las entidades		Tam.	23 (hasta agost.)
				Morelos	33 (hasta sept.)
				Quintana Roo	39 (hasta sept.)
				Edomex	89 (hasta nov.)
			No se recibió información del resto de las entidades	Puebla	91 (hasta dic.)
				Sinaloa	95 (hasta nov.)
				Distrito Federal	106 (hasta nov.)
				Chiapas	203 (hasta jul.)
				No se recibió información del resto de las entidades	

Fuente: Primer Informe Sustantivo de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios de la República Mexicana (2005: 138-142).

En este estudio se presentaron cifras obtenidas por el seguimiento de prensa, donde se documentaron los casos de feminicidios reportados por ONG's. Aquí se destaca al Estado de México como la entidad con más feminicidios reportados en medios de comunicación; pues sólo en 2004 se tomó nota de 500 feminicidios, muy por encima de los 89 asesinatos de mujeres, reportados por la PGJEM, hasta noviembre del mismo año (Cámara de Diputados, 2005:143).

Las cifras presentadas por el Primer Informe Sustantivo de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios en México resultan de gran relevancia ya que fue el primer ejercicio, desde el poder legislativo, que permitió determinar la cantidad de asesinatos de mujeres

en el país, más allá del caso emblemático de Ciudad Juárez. Gracias al análisis realizado por la Comisión fue posible destacar que en México existían otros estados que presentaban mayores índices de feminicidio que en Chihuahua.

Uno de los argumentos que se manejó en este informe es que era posible que algunos estados presentaran altos índices de homicidios contra mujeres debido a que poseían una mayor tasa poblacional. Sin embargo, como se verá más adelante, en el caso del Estado de México este argumento fue duramente debatido por las organizaciones de la sociedad civil, ya que los índices de feminicidios en el estado superaron la media nacional por varios años.

Como ya se reiteró, la denuncia contra los homicidios de mujeres fue constante desde los años 90. Ha sido gracias a las ONG's y a la intervención de la CIDH que los asesinatos de mujeres por razones de género fueron visibilizados y señalados como un hecho de gran escala que no se limitaba únicamente al territorio de Ciudad Juárez. De esta manera la violencia contra las mujeres y el feminicidio fueron considerados un asunto de interés público que debía ser objeto de la acción gubernamental.

Esto no significa que hasta antes de ese momento, los feminicidios no fueran considerados un asunto de interés público. Más bien, previo a la sentencia del Campo Algodonero, los feminicidios eran una problemática que no resultaba de interés para los actores políticos, por tal motivo éstos no consideraron imprimir esfuerzos ni capital para integrarla a la agenda política. Como consecuencia, los asesinatos de mujeres por razones de género se identificaron únicamente como una problemática de la agenda pública que no trascendía a la agenda política ya que era un fenómeno que había sido normalizado por el grueso de la población.

Por lo anterior, el trabajo que realizó la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Feminicidios en México resultó fundamental, ya que integró la violencia contra las mujeres y el feminicidio a la discusión del poder legislativo en México. Además, realizó un primer diagnóstico de la violencia feminicida a través de la investigación científica, integral y con perspectiva de género. También, consideró las distintas fuentes de información a fin de tener una noción del número de homicidios,

las zonas y regiones donde se cometen y el contexto que los envuelve. Y recogió la preocupación de los familiares, habitantes y organizaciones civiles a fin de estudiar la problemática.

Las labores de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Femicidios en México coadyuvaron a que el fenómeno de los homicidios de mujeres por razones de género trascendiera al ámbito de la agenda política. Esto se debió a que su objetivo residía en generar información a fin de hacer propuestas orientadas en favor de los derechos humanos de las mujeres, la justicia, seguridad y erradicación de la violencia contra las mujeres. De igual manera buscó generar un panorama político nacional que permitiera identificar las relaciones entre los distintos poderes y los distintos niveles de gobierno para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y el feminicidio.

Hasta 2005, año en que la Comisión presentó su primer informe, no existía legislación concreta sobre la violencia contra las mujeres y el homicidio de éstas. Por tanto, se consideró que la Comisión interviniera con una propuesta de legislación sobre la violencia contra las mujeres y la construcción de los derechos, además de planear propuestas que coadyuvaran a armonizar la legislación nacional y estatal.

Resulta importante señalar que los esfuerzos de la Comisión, de los organismos de derechos humanos, las ONG's, los miembros de la sociedad civil, los familiares de las víctimas y medios de comunicación fueron actores fundamentales que contribuyeron para que el gobierno federal, el gobierno del Estado de México y los institutos de las mujeres reconocieran la problemática. Estos actores presionaron hasta que finalmente en 2015, lograron que se aprobara el mecanismo de la Alerta de Violencia de Género, el cual parecía ser lo que se necesitaba para combatir los feminicidios en el Estado de México.

3.2. El proceso de formación de agenda en torno a los feminicidios en el Estado de México durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN) (2005-2009)

Como se mencionó, uno de los grandes méritos del poder legislativo fue la elaboración del primer informe de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Femicidios en México, presentado en 2005, ya que éste recolectó información sobre los feminicidios en todas las entidades de la República, lo que contribuyó a que la Comisión, perteneciente a la Cámara de Diputados,

reconociera que en México la violencia contra las mujeres y el feminicidio constituían un problema público que requería atención gubernamental en distintos territorios, entre ellos el Estado de México.

Sin embargo, la dinámica del reconocimiento de la violencia de género y el feminicidio como un problema público, que necesitaba atención gubernamental fue complejo en aquellos estados que lideraban los índices de asesinatos de mujeres por razones de género. En el Estado de México, entidad que atañe a este trabajo, el proceso de formación de la agenda gubernamental en torno a esta problemática tuvo distintas aristas y actores.

Si bien la violencia contra las mujeres y el feminicidio eran un problema que se presentaba en la entidad desde años atrás, fue en la administración de EPN cuando la presión por parte de las organizaciones civiles, familiares de las víctimas, organismos de derechos humanos y medios de comunicación comenzó a ser enfática y constante.

Durante el sexenio de EPN (2005-2011) la problemática de los feminicidios fue expuesta en medios de comunicación, gracias a los informes que presentaron tanto organismos de derechos humanos y la Comisión Especial para el Seguimiento de los Feminicidios en la República Mexicana de la Cámara de Diputados, además de las movilizaciones que realizaron organizaciones como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF), entre otros y familiares de las víctimas.

A fin de entender de qué manera se dio el proceso de formación de la agenda en torno a los feminicidios, resulta importante reconocer cuáles fueron los actores que intervinieron en este proceso, sus posturas, intereses, argumentos, tendencia partidista (en caso de tenerla), así como los intereses personales que hayan tenido al presionar o no para que la problemática fuera atendida y reconocida tanto por las entidades federales y estatales.

3.2.1. Posicionamientos de actores en el debate del proceso de formación de agenda previo a la solicitud de la Alerta de Violencia de Género

De acuerdo con Cejudo (2008) cada política pública está determinada por la dinámica organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, así como los valores sociales. Sin embargo, además de estos, en el proceso de formación de políticas públicas, otro elemento que contribuirá a determinar su dirección es el discurso. El discurso en las políticas públicas va a incidir en el contenido, la agenda, el diseño, la implementación y su evaluación.

Cejudo señala para entender el proceso de formación de políticas públicas, el discurso de los actores será fundamental para la definición de los problemas sociales, ya que éstos en un inicio no existen, sino que son definidos por los actores y sus interacciones. Las situaciones van a adquirir la condición de problema público siempre y cuando los actores le atribuyan características negativas a un fenómeno mediante discursos que los avalen y los vinculen con valores sociales no atendidos, de no ser así, el fenómeno se convierte en una situación aceptable (Cejudo, 2008:6).

La problemática de los feminicidios en el Estado de México, no constituía un problema social de interés para los actores del ámbito político debido a que el fenómeno estaba normalizado, por lo tanto, era considerado como una condición aceptable que debía atenderse únicamente en el ámbito privado. Sólo cuando distintos actores presionaron y se manifestaron en contra, fue que estos delitos fueron reconocidos por algunos actores sociales y políticos, como un problema colectivo que requería atención gubernamental.

Para definir un problema público es necesario reconocer una situación, asignarle categorías que lo doten de sentido y que permitan integrarlo en la deliberación social en torno a lo deseable y posible en términos de la intervención gubernamental (Cejudo, 2008: 6). Además, las características concretas del discurso definirán la manera en la que el problema es concebido y, a su vez, las soluciones que serán escogidas para atenderlo. Es así que, para entender la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México y su implementación, es necesario comprender de qué manera los feminicidios y la violencia contra las mujeres fueron constituidos como un problema público, adoptado por actores con agendas y valores propios que determinarían el sentido de las soluciones escogidas.

A pesar de que la violencia contra las mujeres y los feminicidios fueron reconocidos como un problema público en 2015, a partir del análisis de las posturas que se hará enseguida, será posible determinar cuáles fueron los actores que se manifestaron a favor de mantener la problemática lejos de la agenda política y gubernamental, cuáles fueron los actores y las posturas que promovieron la inserción del fenómeno en la agenda política y, finalmente, si esta problemática fue incluida en la agenda gubernamental a fin de promover la protección de la vida y los derechos de las mujeres, o bien, si fue promovida por actores con valores que le atribuirían una connotación distinta a la esperada.

Como menciona María Amparo Casar (2008), la formación de agenda y la definición de los problemas públicos son parte fundamental del proceso de políticas públicas. Por tal motivo, resulta necesario entender de qué manera se definen y construyen los problemas públicos, la manera en la que son seleccionados como elementos constitutivos de la agenda pública, política y gubernamental. Los problemas públicos están constituidos por historias, conexiones causales, símbolos y modelos que van a determinar el espacio de acción de la política pública. Es importante, entonces, observar cuáles son los intereses, los juegos de poder, los procesos de negociación en la construcción del problema público ya que este proceso está vinculado al concepto de poder y al conflicto de interés pues cada actor depositará en la discusión sus valores e intereses.

En el proceso de formación de la agenda política en torno a los feminicidios del Estado de México, estuvieron involucrados distintos actores que tenían por objeto, incidir en las decisiones gubernamentales a fin de que la problemática fuera atendida. Entre el año 2005 y 2010, año en que se presentó la primera solicitud de declaratoria de la Alerta de Violencia de Género, participaron activamente en el debate la Comisión Especial para Investigar los Feminicidios de la Cámara de Diputados, Diputados, Federales, el INMUJERES, Enrique Peña Nieto (entonces titular del poder ejecutivo del Estado de México), la PGJEM, la Fiscalía Especial para homicidios de Mujeres, miembros de partidos políticos, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos como la Comisión Mexicana de derechos Humanos, el OCNF, el Consejo de Mujeres Defensoras de los Derechos y la Familia, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, entre otros.

Cada uno de estos actores contribuyó a insertar el fenómeno de los feminicidios y la violencia contra las mujeres en el debate de la agenda política, pues decidieron adoptar la problemática, apostando capital político y social, basado en sus valores e intereses, con el fin de promover la problemática para que obtuviera atención gubernamental.

Como ya se mencionó con anterioridad, a partir del año 2005, cuando la Comisión Especial para el Seguimiento de los Feminicidios en la República Mexicana de la Cámara de Diputados publicó su primer informe, se dio a conocer que desde años atrás, el Estado de México era una de las entidades con mayor número de homicidios dolosos contra las mujeres. Como consecuencia del informe, otros organismos presentaron cifras que tenían por objeto dar a conocer la magnitud de la problemática en el estado, a fin de exhortar a las autoridades a reconocer el fenómeno.

Por tal motivo, en 2005, al igual que la Comisión Especial para el Seguimiento de los Feminicidios, la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, a través de su titular, María Eugenia Diez Hidalgo, informó que el Estado de México fue la entidad en donde se registró un mayor número de homicidios y agresiones físicas contra las mujeres, superando los índices presentados en Ciudad Juárez. La presidenta del organismo explicó, que la entidad federativa presentó el mayor nivel de violencia contra las mujeres a nivel nacional, ocupando el primer lugar en homicidio doloso de mujeres durante 17 años, con una tasa de incidencia 123% mayor a la media nacional (Vicenteño, 2005).

Por su parte, la PGJEM emitió un informe, en el cual reportó que de 2000 a 2004 en el Estado de México, los homicidios dolosos contra mujeres habían aumentado 64%, pasando de 54 casos registrados en el año 2000 a 89 casos reportados en el año 2004. De igual manera notificó que la mayoría de los feminicidios cometidos en la entidad ocurren en los municipios de Nezahualcóyotl, Amecameca, Naucalpan y Tlalneptla, en zonas industriales con densidad poblacional alta, siendo las mujeres jóvenes en edad reproductiva las principales víctimas. Para reducir el índice de homicidios dolosos, la PGJEM sugirió que las mujeres que se encuentran en el rango de edad de 21 a 35 años debían tomar medidas de prevención a fin de no verse afectadas por la situación (Reforma, 2005).

A fin de profundizar con la información y con el objetivo de tener mayor claridad y alcance sobre lo que sucedía en el Estado de México, la Comisión Especial para Investigar los Feminicidios, perteneciente a la Cámara de Diputados, informó el 31 de julio de 2005, que sólo en 2004, el Estado de México reportó 500 homicidios de mujeres. No obstante, las legisladoras pertenecientes a la Comisión señalaron que el número de asesinatos dolosos contra mujeres en el Estado de México durante 2004 fue de 800, los cuáles no fueron registrados en su totalidad ni resueltos por la procuraduría estatal. Asimismo, la Comisión informó que en 2004, la PGJEM señaló que no podía proporcionar información a la Comisión, ni ratificar el número de feminicidios ocurridos en la entidad, debido a la secrecía que establecía el artículo 186¹⁸ del Código Penal del Estado de México (Merlos, 2005).

Ante los reclamos y extrañamientos de los miembros de la Comisión, el procurador estatal en turno, Alfonso Navarrete Prida (PRI), accedió a intercambiar información sobre los homicidios de mujeres y aseguró que estos crímenes no eran de género, sino que se debían a causas pasionales o de venganza, afirmando a su vez que en la entidad no había impunidad ya que 84% de los homicidios eran resueltos (Merlos, 2005). Las declaraciones ofrecidas por Alfonso Navarrete Prida tenían por objeto minimizar la problemática de los feminicidios en el Estado de México. Además, cuando el entonces procurador aseguró que los homicidios de mujeres se cometían por causas pasionales o de venganza, dejó entrever que la procuraduría no asumiría la responsabilidad de investigar las causas de este tipo de delitos, pues este argumento tenía por objeto culpar a las víctimas de la situación, ya que en ese tipo de crímenes es común que se justifique al asesino, afirmando que previo al homicidio, las mujeres tuvieron un comportamiento que provocó la ira de su agresor y en consecuencia, su asesinato.

¹⁸ Art. 186 del Código Penal del Estado de México: “*Al que sin justa causa, con prejuicio de alguien y sin consentimiento de quien pueda otorgarlo, revele algún secreto o comunicación reservada que le haya sido confiada o haya recibido con motivo de su empleo, cargo o comisión, se le impondrá de uno a cinco años de prisión y de treinta a cien días de multa.*

Se impondrá de dos a siete años de prisión, de cien a quinientos días (de) multa y la suspensión del derecho de ejercer la profesión, la actividad técnica o desempeñar el cargo de dos a siete años, cuando la revelación punible sea hecha por persona que preste sus servicios profesionales o técnicos o por servidores público” (Código Penal del Estado de México, 2000).

A pesar de los informes dados a conocer por la PGJEM, en donde se reportó el número de homicidios dolosos contra mujeres que había registrado la institución, no había claridad sobre las medidas que se habían implementado en el estado a fin de reducir y combatir la violencia contra las mujeres. Por su parte, las declaraciones ofrecidas por Alfonso Navarrete Prida provocaron que la Comisión Especial denunciara que, de 1993 a julio de 2004, se habían presentado irregularidades en el proceso jurisdiccional e incumplimiento de la Función Pública de la Procuración de Justicia en el estado (Merlos, 2005).

Por otro lado, a fin de contribuir a esclarecer los motivos de los feminicidios en el Estado de México, el investigador del INACIPE, David Díaz, informó que los homicidios de mujeres registrados en el Estado de México tenían similitudes con los cometidos en Ciudad Juárez. Para Díaz, los feminicidios tienen características parecidas por problemas sociales en donde las víctimas se enfrentaban a una alta marginación, baja esperanza de desarrollo, violencia intrafamiliar, retraso de las corporaciones policiacas locales y una expectativa de vida reducida debido a las condiciones sociales (Reforma, 2005). De igual manera afirmó que, si los feminicidios eran cometidos por un asesino serial, la lentitud de las investigaciones policiacas por ubicar a o los responsables únicamente contribuiría a que éstos modifiquen la forma en la que operan y los delitos siguieran aumentando.

A partir del año 2005, se alzaron distintas voces de protesta encabezadas por actores tales como la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, diputados, la Comisión de Derechos Humanos, así como activistas de la sociedad civil, los cuales se encargaron principalmente de denunciar y exponer los índices de incidencia del delito en el Estado de México. Estos actores se enfocaron en destacar el alza de los feminicidios en la entidad con el objetivo de que las autoridades reconocieran los asesinatos de mujeres como un problema de interés público.

Durante ese mismo año, la única autoridad que emitió algún posicionamiento fue la PGJEM, que se encargó de clarificar el número de homicidios dolosos contra mujeres que se cometieron en la entidad en años previos. No obstante, no hubo notificación acerca de las medidas que se estaban implementando a fin de combatir este delito. El conjunto de datos presentados, los hechos registrados, así como la indignación y preocupación de los grupos que denunciaron el fenómeno

de los feminicidios en el Estado de México, contribuyeron a que este se constituyera como un asunto de interés público que debía ser atendido por el Estado.

Durante el año 2006, la discusión en torno a los feminicidios en el Estado de México se centró en dos aspectos fundamentales, por un lado, en la denuncia por parte de aquellos grupos que exigían que el gobierno atendiera la problemática y por otro, en los argumentos proporcionados por las instituciones estatales encargadas de la procuración de justicia que buscaban justificar los altos índices de feminicidios e implementar medidas para combatirlos y erradicarlos.

Fue así que el 11 de mayo del 2006, la entonces candidata al Senado de la República, Yeidckol Polevnsky (PRD), encabezó una protesta frente a la PGJEM. El objetivo era denunciar que la entidad ocupara el primer lugar en feminicidios a nivel nacional. Para ilustrar la magnitud de la problemática que vivía el estado, Yeidckol Polevnsky detalló que el 13% de la población nacional se concentraba en el Estado de México; en contraste, el 25% de los feminicidios que se cometieron en México hasta 2006 se registraron en la misma entidad. La candidata realizó la protesta en compañía de las integrantes de la Organización por la Paridad y proporcionó cifras sobre los feminicidios en distintos municipios del estado, en donde destacó que varios de ellos registraban índices mayores a las de la media nacional (Gómez, 2006).

Además, las manifestantes y la candidata refirieron que los homicidios se originan ante la falta de atención para prevenir las agresiones físicas contra mujeres y solicitaron al Congreso Federal legislar para garantizar la equidad de género pues las autoridades locales no atienden las denuncias debido a que las agresiones no tienen las características que la ley refiere.

A fin de esclarecer los feminicidios ocurridos a inicios del mes de mayo del 2006 en los municipios de Nezahualcóyotl y Chimalhuacán, la PGJEM ofreció una recompensa de 250 mil pesos a quien brindara información que contribuyera a esclarecer los delitos (Acevedo, 2006). Lo relevante de esta medida radica en que los feminicidios en el Estado de México estaban recibiendo un tratamiento similar a los de Ciudad Juárez, ya que se tenía la teoría de que los asesinatos eran cometidos por un asesino o asesinos seriales. Lo anterior reveló que la procuraduría estatal no contaba con protocolos básicos para investigar los feminicidios, ya que esta afirmación carecía de

un análisis previo que permitiera identificar cuáles eran las características particulares de cada asesinato, cuáles eran las condiciones contextuales de las víctimas y si éstas habían denunciado previamente.

A pesar de no brindar datos concretos sobre las características de los feminicidios en los municipios de Nezahualcóyotl y Chimalhuacán, el entonces procurador estatal, Abel Villicaña Estrada, aceptó que existían similitudes en la forma en la que las mujeres habían sido asesinadas, pues los cuerpos de las víctimas presentaban señales de estrangulamiento, habían sido abandonados en zonas baldías o construcciones y sucedieron en la noche.

Otra de las voces que se manifestó durante el 2006 para denunciar los feminicidios en la entidad fue el titular de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), Jaime Almazán, quien exhortó al gobierno estatal y a las autoridades municipales que reforzaran operativos de seguridad en las zonas donde se registraron altos índices de feminicidios (Zepeda, 2006).

Ante el alza de feminicidios en la entidad, el 14 de agosto de 2006, la PGJEM, diputados locales y ONG's acordaron conformar una comisión que tendría como objetivo, proporcionar cifras reales sobre los feminicidios en la entidad. Esta comisión se creó debido a que las cifras de feminicidios que tenía el congreso local no correspondían con las presentadas por la procuraduría. El objetivo era obtener datos concretos a partir de un censo con las averiguaciones previas para saber cuántos feminicidios existían en la entidad. El procurador señaló que a pesar de no haber consenso en las cifras, 50% de los asesinatos de mujeres en la entidad habían sido esclarecidos (Díaz, 2006).

A fin de atender los feminicidios en la entidad, el 5 de septiembre de 2006, el procurador Abel Villicaña Estrada ordenó la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos Cometidos contra la Mujer y Delitos Relacionados con Violencia Familiar y Sexual, la cuál sería la encargada de coordinar, supervisar y dar seguimiento a las averiguaciones previas iniciadas por homicidios dolosos cometidos contra las mujeres. Esta fiscalía trabajaría en conjunto con los Ministerios Públicos con el objetivo de investigar los delitos, además las autoridades

encargadas de la investigación de los homicidios debían entregar un informe mensual a la fiscalía en donde se reportaría el avance de las averiguaciones previas iniciadas.

Debido al continuo aumento de feminicidios y ante la falta de claridad en las medidas implementadas por las autoridades locales a fin de combatir la problemática, durante los últimos días del 2006, diputados federales por el Estado de México, exhortaron al entonces gobernador, Enrique Peña Nieto a erradicar la violencia de género y los homicidios contra las mujeres. La legisladora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN) solicitó al gobierno estatal la configuración de una política preventiva que contribuya a eliminar la violencia y los homicidios contra las mujeres, asimismo informaron que presentaron un punto de acuerdo ante el congreso mexiquense en donde se exhortó a tipificar el feminicidio como delito y, por supuesto, a destinar recursos para atenderlo.

Laura Angélica Rojas Hernández refirió que la responsabilidad de atender la problemática de los feminicidios no era sólo del gobierno estatal, sino también del congreso local, que debía homologar la legislación estatal y federal para tipificar el feminicidio en el estado. También solicitó a la Procuraduría que designara mujeres en los Ministerios Públicos y médicos legistas capacitados/as en el abuso sexual, violencia intrafamiliar y de género a fin de dar una atención adecuada a las mujeres víctimas de violencia (Morales, 2006).

Como se pudo observar, durante el año 2006, la única autoridad estatal que se manifestó con relación a los feminicidios fue la PGJEM. Durante ese año, las primeras intervenciones tuvieron por objeto los feminicidios cometidos en los municipios de Chimalhuacán y Nezahualcóyotl.

Debido a las similitudes que presentaban los feminicidios reportados en ambos municipios, la prensa y el procurador sugirieron que el responsable de los delitos era un asesino o asesinos seriales y que se trataba de un caso aislado y atípico. Este argumento ya se había utilizado en los feminicidios cometidos en Ciudad Juárez, no obstante, la explicación no resultó de utilidad para esclarecer los crímenes. Por tal motivo, la utilización de este argumento contribuyó a minimizar la realidad que vivían muchas mujeres en el Estado de México (Acevedo, 2006).

Asegurar que los feminicidios eran producto de un asesino serial implicó que las autoridades ignoraran la magnitud de la problemática. Durante el año 2006, la procuraduría estatal no realizó ningún diagnóstico que permitiera identificar cuáles eran las características de los asesinatos. Si bien, se llegó a un consenso sobre las similitudes que guardaban los feminicidios en Chimalhuacán y Nezahualcóyotl, no se consideraron las condiciones contextuales de cada una de las víctimas o si previamente habían realizado denuncias por violencia de género.

Además, las autoridades afirmaron que la mayoría de los homicidios de mujeres sucedían en la noche, lo cual excluía alguna otra explicación, pues el argumento central sería que las mujeres se ponían en riesgo y era esa la razón por la que estaban siendo asesinadas. En este sentido, resultaba importante que la procuraduría utilizara el concepto de feminicidio para la investigación de los casos pues a partir de éste, sería posible entender que los asesinatos de mujeres en el Estado de México guardaban similitudes, ya que se estaban cometiendo en un contexto en donde convergen la violación de los derechos humanos de las mujeres, las desigualdades sociales, económicas y la marginación social, política y jurídica.

Un factor que resulta importante revisar a lo largo del proceso de la construcción de la agenda gubernamental en torno a la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, es la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos Cometidos contra la Mujer y Delitos Relacionados con Violencia Familiar y Sexual. Desde su creación, la fiscalía estaría a cargo de proporcionar información sobre los índices de feminicidio, las causas, los avances en la investigación de los casos y la implementación de protocolos para atender el delito de la violencia contra las mujeres.

En el mismo año, se integraron otros actores a la discusión de la agenda de la violencia contra las mujeres y los feminicidios. Cuando los diputados y diputadas federales por el Estado de México se manifestaron por los feminicidios el debate avanzó, pues los miembros del poder legislativo exhortaron al gobernador del estado, a la procuraduría y al congreso local a que adoptaran en la agenda gubernamental el fenómeno de los feminicidios y se tipificara a este delito en el Código Penal del Estado, presionando para que otros actores se integraran al debate.

Después del llamado que hicieron los Diputados Federales al Gobernador del estado, en enero de 2007, el mandatario estatal afirmó que las estadísticas de feminicidios y violencia contra las mujeres en la entidad eran preocupantes. Empero, EPN enfatizó que los casos eran aislados y que la PGJEM ya los estaba atendiendo, además señaló que los feminicidios en el estado aumentaban, al igual que en el resto del país, con relación a esto, la declaración del gobernador fue la siguiente: *"Simplemente son homicidios que se han cometido de manera aislada, que si es de preocupar, como lo comentamos con el Procurador, (de) manera que no solo se dan en el Estado de México, sino en el País entero, la forma tan sanguinaria tan cruel"* (Zepeda, 2007).

A mediados del año 2007, a fin de determinar cuáles eran las causas que originaban los feminicidios en el Estado de México, la Fiscalía Especial para la Atención de Homicidios Dolosos contra la Mujer, encabezada por Flora Patricia Martínez Cranss (PRI), presentó un informe en donde reportó que en 2006 se iniciaron 137 averiguaciones previas por presunta comisión de delitos contra las mujeres. Sin embargo, hasta la fecha del informe sólo se habían dictado dos sentencias condenatorias. Asimismo, la Fiscalía notificó que, de acuerdo con las estadísticas, de los 138 casos reportados, 123 fueron cometidos por alguien que conocía a la víctima y que era de su confianza (familiar, amigo, pareja, novio o conocido) situación que generó alarma, pues eran en los círculos cercanos de las víctimas en donde más se violentaban sus derechos humanos (Díaz, 2007).

Otros datos que reportó la Fiscalía, sin precisar el porcentaje es que, de los 137 feminicidios detectados en 2006, más de la mitad de las víctimas eran menores de edad que fueron asesinadas por sus padres. Debido a estos hallazgos, la Fiscalía conformó un grupo de especialistas que tenían como propósito determinar cuáles eran las causas de los asesinatos, cuáles eran los móviles de los feminicidas y por qué estos crímenes se concentraban en días y meses específicos, esto último resultó relevante para la fiscalía ya que documentaron que la mayor cantidad de feminicidios se registraron los días martes, sábados y miércoles¹⁹ (Díaz, 2007).

Además, la Fiscalía reportó que sólo en la primera mitad del 2007 se contabilizaron 72 feminicidios, los cuales fueron cometidos en 22 de los 125 municipios del estado, siendo Ecatepec,

¹⁹ En la declaración de la Fiscalía Especial, Flora Patricia Martínez Cranss, no se proporcionaron elementos metodológicos que contribuyeran a esclarecer por qué se creía que había días específicos más proclives a presentar mayores casos de feminicidios.

Nezahualcóyotl y Chalco los que registraban los índices más altos. Otro elemento que motivó la investigación de las características de los crímenes fue que del año 2000 al 2006 los asesinatos de mujeres en el Estado de México aumentaron 328%, pues la entidad pasó de registrar 32 casos en 2000 a 137 en 2006 (Díaz, 2007).

Con relación a 137 feminicidios registrados en 2006, la Fiscalía reportó que 16 de ellos se cometieron contra empleadas de bares y “*profesiones de riesgo*”²⁰, además se informó que no todas las víctimas tenían huellas de violencia sexual y fueron asesinadas con uso extremo de violencia.

Con el objetivo de realizar un informe paralelo, el OCNF presentó un reporte con datos obtenidos de las Procuradurías estatales de Justicia, la Fiscalía Especializada para Delitos contra la Mujer, las Secretarías de Seguridad Pública y de Salud Federales, entre otros. De estas dependencias se obtuvieron los siguientes datos: se destacó que en la primera mitad del año 2007 se cometieron 447 feminicidios en 15 entidades del país, siendo el Estado de México el que ocupaba el primer lugar en feminicidios. De acuerdo con el organismo, y en concordancia con las cifras de la Fiscalía, en 2006 se registraron 138 feminicidios en el estado y en la primera mitad de 2007 ocurrieron 73 asesinatos, los cuales se concentraron en los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Toluca, Tlalnepantla, Chimalhuacán, Ixtapaluca, Chalco, Naucalpan y Villa Nicolás Romero (Portas, 2007).

Ante este panorama, la Academia Morelense de Derechos Humanos, perteneciente al OCNF, denunció que el Estado de México no era la única entidad del país en donde los homicidios de mujeres por razones de género iban al alza. Por tal motivo criticó al ejecutivo federal, ya que éste no tenía un proyecto en donde se discutiera la problemática de los feminicidios en el país y que los Congresos, tanto locales como federales, no consideraban la discusión de la problemática en sus comisiones. Esta situación provocaba que no se atendiera de manera correcta el fenómeno y, en consecuencia, los asesinatos de mujeres se mantenían al alza y en la impunidad (Portas, 2007).

²⁰ La fiscal especial, Patricia Martínez Cranss declaró lo siguiente: "*Tenemos identificadas a 32 amas de casa, 16 empleadas principalmente de bares y profesiones de riesgo, donde el final es lamentable*" (Díaz, 2007). En esta afirmación la fiscal no define a qué se refiere cuando habla de 2profesiones de riesgo”, por lo tanto, el concepto se ciñe únicamente a la percepción de la funcionaria.

Al igual que en el 2007, en el año 2008 los principales posicionamientos en torno a los feminicidios en el Estado de México se dieron con el objetivo de visibilizar los crímenes. Además, el debate se centró en la denuncia y en el reporte acerca del aumento de los homicidios de mujeres por razones de género, ya que año con año, la entidad registró un aumento considerable de este tipo de asesinatos.

A lo largo del 2008, la Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos contra Mujeres, reportó los índices de homicidios dolosos contra mujeres. No obstante, como se verá más adelante, resulta importante tener en consideración que regularmente las instancias encargadas de la procuración de justicia en el estado, no contaban con una homologación de procesos, lo cual impedía que se realizara una adecuada categorización y registro de todos los feminicidios perpetrados en la entidad.

Durante el año 2008, el Procurador del Estado de México, Abel Villicaña, reconoció que, en la entidad, la muerte dolosa de mujeres fue en aumento durante los tres años previos. Además, de acuerdo con un informe que presentó la Procuraduría y la Universidad Autónoma del Estado de México, la violencia familiar²¹ resultó ser la principal causa de homicidios dolosos contra mujeres. Del mismo modo, el informe presentado indicó que los homicidios de mujeres se concentran en el rango de edad de 15 a 30 años. De acuerdo con los datos de la Fiscalía, la muerte violenta de mujeres en el Estado de México aumentó 4.3% desde el año 2001, cuando se registraron 26 asesinatos de mujeres, a 144 registrados en 2007 (Díaz, 2008).

Debido al aumento de feminicidios registrados y presentados por la Procuraduría mexiquense, la presidenta del INMUJERES, Rocío García Gaytán, exhortó a las autoridades de la entidad a que los feminicidios fueran resueltos y menciono que “(...) *Los números del Estado de México son para alertarnos, actuar y no permitir que nos vuelva a pasar la impunidad que nos sucedió en Ciudad Juárez por tantos años...*”, aludiendo así que los feminicidios en el Estado de México podían ser erradicados y atendidos, sólo si las autoridades encargadas reconocían la problemática y aplicaban

²¹ De acuerdo con la LGAMVLV la violencia familiar es “*el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a 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 hecho*” (INMUJERES, 2009).

los protocolos adecuados para investigarlos y atenderlos no como casos aislados, sino como un problema de seguridad pública (Brito, 2018).

Durante la primera mitad del año 2008, la Fiscalía, a cargo de Adriana Cabrera Santana (PRI), registró 71 feminicidios en la entidad, siendo Ecatepec el municipio que concentró el mayor número (44 casos), seguido de Nezahualcóyotl (33), Tlalnepantla (23), Toluca (21) y Chimalhuacán (20). Además, gracias a un estudio realizado por la misma dependencia se previó que de mantenerse la tendencia, a finales de 2008, la entidad podía registrar hasta 169 casos de feminicidios (Ortiz, 2008).

Por otro lado, el entonces diputado local, Carlos Alberto Pérez (PAN), presidente de la Comisión de Procuración de Justicia, consideró que los resultados presentados por la Fiscalía daban cuenta del rezago que existía en la solución de los feminicidios, según lo reportado por la dependencia, no existía un análisis de los motivos que generaban este tipo de incidentes y demostraban que al menos, al corto plazo, no había posibilidad de que la fiscalía pudiera contener el crimen, principalmente porque no contaba con las facultades necesarias para realizar investigación, pues su labor únicamente consistía en realizar compendios estadísticos (Ortiz, 2008).

A fin de contribuir con el esclarecimiento de los motivos de los feminicidios, la Universidad Autónoma del Estado de México entregó al procurador, Alberto Bazbaz (PRI), en el mes de agosto de 2008, un estudio sobre los homicidios de mujeres en la entidad, el cual fue entregado por el director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Nelson Arteaga. Este estudio tuvo como objeto presentar las condiciones socioculturales que daban origen a la violencia contra las mujeres. Una de las conclusiones más destacadas de este estudio fue que, más allá de las cifras, los homicidios dolosos contra las mujeres eran un fenómeno social que predominaba en aquellos contextos de marginación y pobreza de las zonas urbanas (Espinosa, 2008).

Durante el 2009, la discusión en relación a los feminicidios en el Estado de México no cambió. En noviembre de ese año, la Fiscalía de Homicidios Dolosos cometidos contra la Mujer, encabezada por Adriana Cabrera Santana, reportó que 40% de los feminicidios que se cometían en la entidad eran cometidos por familiares de las víctimas. De acuerdo con reportes de la PGJEM, hasta

noviembre de 2009 se habían cometido 169 feminicidios, de los cuales sólo en 50 se había girado una orden de aprehensión contra los presuntos responsables.

Por otro lado, diputados federales y estatales del PAN, exhortaron al gobierno mexiquense a frenar los feminicidios en la entidad. El presidente del Congreso estatal, Gustavo Parra (PAN) aseguró que el estado ocupaba el primer lugar en feminicidios en los tres años previos, superando los índices de Ciudad Juárez. Por otro lado, Mariela Pérez Tejeda (PAN), en ese entonces integrante de la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados también se manifestó en contra de los feminicidios, indicando que Ecatepec es el municipio que encabeza los índices de violencia, seguido de Naucalpan (Barrera, Baltazar y García, 2009).

La legisladora del PAN, Mónica Fragoso, integrante de la Comisión de Justicia del Congreso Local, solicitó a la PGJEM que elaborase e implementase un protocolo para la atención de los feminicidios, dado que de 2005 al 2009, 89% de los casos de este delito se encontraban sin resolver., es decir, es un delito donde prevalece la impunidad. La legisladora aseguró que a la PGJEM le faltaba elementos para realizar una investigación adecuada, por lo que un protocolo único de investigación permitiría homologar procesos y combatir la impunidad en la atención a este delito (Gómez, 2009).

Durante ese mismo mes, que coincide con la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, una manifestación encabezada por madres de víctimas de feminicidio denominadas “Mujeres de Negro”, pidieron a las autoridades mexiquenses y al congreso local, crear una comisión legislativa que se dedicara a atender este delito y convertir al Consejo de la Mujer en un Instituto, con el objetivo de mejorar las políticas públicas en la materia. Luz Castro, representante de las manifestantes, advirtió que con la creación de una comisión contra feminicidios y un Instituto de la Mujer en el Estado se podrían “... *tener estrategias, políticas públicas, presupuestos y una serie de cosas...*”, no obstante, añadió que era necesario revisar el marco legal a fin de poder tipificar el delito de feminicidio (Gómez, 2009).

De 2005 a 2009, la discusión en torno a la violencia de género y los feminicidios en el Estado de México se centró principalmente en la denuncia del aumento de los índices de feminicidio por parte

de Organizaciones no Gubernamentales y de algunos miembros de partidos políticos, principalmente del PAN. La discusión se desarrolló a partir del reporte de las cifras presentadas por la PGJEM y la Fiscalía de Homicidios Dolosos cometidos contra la Mujer.

De acuerdo con la conceptualización que brinda María Amparo Casar (2008), con relación a la definición de los problemas públicos, considero que, en el Estado de México, entre los años 2005 y 2009, fue el periodo de tiempo que abarcó la formulación de los feminicidios y la violencia contra las mujeres como un problema susceptible de atención gubernamental. Además, fue en este periodo cuando se dieron los primeros indicios de la adopción de esta problemática por parte de algunos personajes con capital político, quienes contribuirían a que el tema de los feminicidios y la violencia contra las mujeres se integraran a la dinámica de formación de agenda política. Empero, esto no significó que las autoridades del Estado de México reconocieran que estos delitos atentaban en contra de la integridad y la seguridad de las mujeres.

Resulta necesario recordar que, durante este periodo, el entonces gobernador del Estado de México, EPN, únicamente indicó que la problemática le preocupaba, aunque le restó importancia a lo que sucedía específicamente en la entidad que gobernaba, al indicar que los feminicidios en el Estado de México aumentaban como en el resto de los estados de la República. Este posicionamiento dejó a la vista la nula intención del gobierno estatal por atender el tema, de hecho, también dejó a la vista que el gobierno de la entidad no contaba con una agenda para la atención de los feminicidios y la violencia contra las mujeres.

La falta de agenda gubernamental²² en torno a los feminicidios en la entidad provocó que año con año los índices de feminicidios aumentaran. En los años posteriores la discusión en torno a esta problemática se iría modificando, integrando a más actores, así como a dependencias locales y federales. El debate sobre este fenómeno sería dirigido a la solicitud de la Alerta de Violencia de Género en el estado, pues esta constituiría una de varias alternativas que contribuirían a atender el problema de los feminicidios. Es así que después del 2009 la denuncia continuó, sin embargo,

²² Como se mencionó en el primer capítulo y de acuerdo con la conceptualización que propone María Amparo Casar (2008) la agenda gubernamental es el conjunto de prioridades que el gobierno constituido plantea en forma de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato. Es decir, aquellas políticas públicas que se diseñan e implementan para atender un problema público.

respaldados en la LGAMVLV, algunas ONG, encabezadas por el OCNF, enfocarían sus esfuerzos en la solicitud de la Alerta.

3.2.2. Marco Jurídico Estatal para la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres, previo a la solicitud de Alerta de Violencia de Género

Previo a la primera solicitud de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, en la entidad ya se habían aprobado varios instrumentos jurídicos, que tenían por objeto disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. El origen de estas leyes fue motivado por la intención del gobierno estatal y el Congreso Local para prevenir, combatir y erradicar la violencia contra las mujeres y los feminicidios, pues a partir del 2005, año tras año los índices de esta problemática aumentaban considerablemente.

Se crearon distintas leyes que buscaban combatir la violencia en sus distintas formas, las más representativas son: la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México, la Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar en el Estado de México, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de México y la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México. Resulta fundamental conocer de manera general cuál es el objetivo de cada uno de ellas para entender por qué, a pesar de tener un marco jurídico robusto, la violencia contra las mujeres y el feminicidio no disminuía.

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

Durante el año 2006 se aprobó la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México, la cual tiene por objeto “*prevenir y eliminar toda forma de discriminación que se ejerza en contra de cualquier persona, para proteger el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales en los términos de los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, tratados internacionales en los que México es parte y de las leyes que ellas emanan; así como promover condiciones de equidad e igualdad de oportunidades y de trato*” (Gobierno del Estado de México, 2006)

Con esta ley se instruye a los poderes públicos del Estado, a los ayuntamientos, a los organismos públicos autónomos, así como los organismos auxiliares de la administración pública estatal a promover los instrumentos y medidas necesarias con el fin de evitar cualquier tipo de discriminación. Dichos instrumentos deberán ser creados e implementados con estricto apego a los tratados internacionales.

Gracias a esta ley, toda persona podrá denunciar presuntas conductas discriminatorias ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. La cual, a su vez, deberá integrar un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que se desarrollen en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar en el Estado de México.

En mayo de 2008 la entonces diputada Tanya Rellstab Carreto (PRI) en representación del Grupo Parlamentario del PRI, presentó la iniciativa de Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar en el Estado de México (LPEVF). Esta Ley fue publicada en la Gaceta del Gobierno estatal el 25 de septiembre de 2008.

La LPEVF tiene por objeto “*establecer medidas concretas de protección integra con la finalidad de salvaguardar la vida, la libertad, la integridad física, psicológica, sexual y patrimonial de los miembros de la familia, por parte de aquellas con las que tengan un vínculo familiar, mediante la prevención, atención y tratamiento de la Violencia Familiar, así como favorecer el establecimiento de medidas de tratamiento y rehabilitación a los generadores de esta, que permita fomentar una Cultura Estatal de la no violencia*” (Gobierno del Estado de México, 2008).

La aplicación de la LPEVF corresponde al poder Ejecutivo del Estado, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, a las dependencias del gobierno, al Consejo para Prevenir y Erradicar la Violencia Familiar en el Estado de México y a los Ayuntamientos de los Municipios del estado, a través de sus dependencias encargadas de la protección a la familia y los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia. A fin de cumplir la ley, estas instancias deberán de ejecutar y proponer acciones que consideren necesarias para erradicar la

violencia, además de rendir un informe mensual con información estadística al Consejo para Prevenir y Erradicar la Violencia Familiar en el Estado de México.

El Consejo para Prevenir y Erradicar la Violencia Familiar en el Estado de México es un organismo técnico interinstitucional de consulta, evaluación y seguimiento de las acciones y programas en materia de violencia familiar en la entidad. Está integrado por un presidente/ta, que será el/la Director/a General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, un representante de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Educación y de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, de la PGJEM, la Agencia de Seguridad Estatal, de la UAEM, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, del Consejo de la Judicatura, de tres diputados/as de la Legislatura Local, integrantes de las Comisiones Legislativas relacionadas con los temas de Equidad de Género, Derechos Humanos y Desarrollo Social. Además, el Consejo estará integrado por tres representantes de organizaciones sociales o privadas.

Las autoridades, dependencias e instituciones antes señaladas deberán coordinarse a través de grupos de trabajo con el objetivo de instrumentar y ejecutar las acciones derivadas del Programa Anual de Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia Familiar en el Estado de México, el cual deberá contener el diagnóstico de violencia en el estado, las estrategias y líneas de acción a implementarse.

Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de México

El 12 de mayo de 2008 la diputada Tanya Rellstab Carreto (PRI) entonces presidenta de la Comisión Legislativa de Equidad de Género del Congreso del Estado de México, presentó la iniciativa de Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de México.

La Ley se publicó el 20 de noviembre de 2008, y tiene por “*objeto establecer coordinación entre el Gobierno del Estado y los gobierno municipales, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres de cualquier edad, así como establecer las políticas y acciones gubernamentales para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, que garanticen el desarrollo integral de las mujeres*” (Gobierno del Estado de México, 2008).

Además, tiene por objeto transformar las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que justifican, alientan y reproducen la violencia de género contra las mujeres y las niñas, a fin de generar mecanismos institucionales de aplicación de políticas públicas integrales. De igual manera busca garantizar la protección institucional especializada para las víctimas de violencia de género.

La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de México tiene por objeto combatir los distintos tipos de violencia de género: psicológica, física, patrimonial, económica, sexual, laboral y docente, institucional y feminicida y sus modalidades. Al igual que la LGAMVLV, en esta Ley se hace referencia a la Alerta de Violencia de Género. El objetivo de la Ley estatal es combatir la violencia contra las mujeres a través de los esfuerzos conjuntos del Gobierno Estatal, los Gobiernos Municipales, mediante el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y Niñas.

El Sistema Estatal deberá ser conformado por los titulares de la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Medio Ambiente, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Estatal de la Mujer, la PGJEM, la Agencia de Seguridad Estatal, el Poder Judicial, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, organismos y dependencias en el ámbito municipal para la protección de derechos de las mujeres y mujeres representantes de organizaciones civiles.

El Sistema Estatal debe coordinar esfuerzos con el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a fin de crear instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales. Además, debe elaborar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres, el cual es el mecanismo que contiene las acciones que, de forma planeada y coordinada, deberán implementar las dependencias y entidades que pertenecen al Sistema Estatal.

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

El 15 de febrero de 2010 se emite la iniciativa de Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Estado de México, la cual se expide el 2 de agosto de 2010. La Ley tiene por objeto *“regular, proteger y garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, mediante la eliminación de la discriminación, sea cual fuere su circunstancia o condición, en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres, con el propósito de alcanzar una sociedad más democrática, justa, equitativa y solidaria”* (Gobierno del Estado de México, 2010).

La aplicación de la Ley será responsabilidad de las autoridades estatales y municipales, estará a cargo del Ejecutivo Estatal que, a través del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social. Esta Ley se aplicará de forma supletoria a las disposiciones contenidas en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y la Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México.

Con esta Ley, las autoridades estatales y municipales eran obligadas a adoptar las medidas necesarias a fin de favorecer las condiciones de equidad e igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. También estaban obligadas a prevenir y erradicar todo tipo de discriminación de las personas. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México sería la encargada de diseñar e instrumentar estrategias, promover programas y proyectos que coadyuven al cumplimiento del objetivo de esta ley. Del mismo modo integrará un órgano ciudadano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que tengan el mismo fin.

Como se mencionó al inicio, el objetivo de estas leyes consistía en coordinar esfuerzos interinstitucionales a fin de generar estrategias, programas, políticas y programas que contribuyeran a prevenir, combatir y erradicar las desigualdades entre hombres y mujeres. Otro de los objetivos de este conjunto de leyes era el combate a la violencia de género que se origina en distintos contextos, así como la erradicación de los homicidios dolosos contra mujeres.

Las legislaciones antes mencionadas dan muestra de que el Estado de México contaba con un marco jurídico robusto, suficiente para defender y proteger los derechos humanos de las mujeres. No obstante, la falta de una visión de género en la implementación de estas leyes, la cultura machista que impera en las instancias encargadas de la procuración de justicia, la desconexión entre la ley y su aplicación y la ausencia de penas y castigos para aquellos individuos que atentan en contra de la seguridad y la vida de las mujeres, impidieron que se alcanzaran los objetivos de este marco jurídico. Es así que, a pesar de la existencia de este conjunto legal, la violencia contra las mujeres y los feminicidios se convirtieron en una situación incontrolable, que año con año cobraba la vida de mujeres y niñas al amparo del aparato estatal, que permitía y toleraba la existencia de este tipo de delitos.

3.3. La agenda política y gubernamental en torno a los feminicidios en el Estado de México

Durante el año 2010, la discusión en torno al aumento de los feminicidios en el Estado de México continuó, en ésta se integraron más actores que, ante los altos índices de violencia contra las mujeres en la entidad, comenzaron a manifestarse, exhortando a las autoridades locales para que reconocieran la situación como un problema público sujeto a la atención gubernamental.

Como se verá más adelante, debido a que más actores de la escena política se integraron al debate, en 2010, el proceso de formulación del problema público se tornó en algo más complejo, en donde en reiteradas ocasiones, se afirmó que la problemática estaba siendo utilizada con propósitos políticos, con el objetivo de desprestigiar a EPN rumbo a su carrera por la presidencia en 2012.

A lo largo del año 2010, durante la gestión de Alberto Bazbaz (PRI), como Procurador de Justicia del Estado de México, los feminicidios fueron constantemente denunciados y evidenciados. En el Congreso Estatal, la fracción parlamentaria del PAN, representada por Mónica Fragoso y el PRD, encabezada por Ricardo Moreno, solicitaron la creación de una comisión que investigara la gestión del entonces procurador, en torno al incremento de los índices delictivos, entre los que destaca el homicidio doloso de mujeres. Las fracciones parlamentarias de ambos partidos también solicitaron al poder ejecutivo estatal, reconocer los índices delictivos y la problemática de los feminicidios a

fin de que se solicitara apoyo federal y sugirieron la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, en sustitución de la Agencia de Seguridad Estatal.

Por su parte, María de la Luz Estada, miembro del OCNF, señaló que “...*El crimen organizado hoy se nos vuelve un dato más complejo, no solamente para México, también para Centroamérica, porque los Gobiernos dicen cuando encuentran un cuerpo, la culpabilizan y dicen que “es por el narco”, lo cual nos complica el reconocimiento de los feminicidios como un problema social*” (Rea, 2010). De acuerdo con la activista, las ejecuciones a cargo del crimen organizado habían complicado el reconocimiento del feminicidio como un problema social, ya que las autoridades habían encontrado en este tipo de asesinatos, la manera de evadir la responsabilidad de investigar las muertes de mujeres, ya que se solía asociar a las víctimas con el crimen organizado y, de esta manera, se justificaba el delito.

La Fiscalía Especial de Atención a Homicidios Dolosos Cometidos contra Mujeres en el Estado de México, reconoció un mayor nivel de violencia en los feminicidios registrados en los tres primeros meses del año 2010. Además, la entonces fiscal especial para feminicidios, Adriana Cabrera, refirió que “...*a diferencia de otros estados, nosotros (la Fiscalía) integramos todos los delitos dolosos de este tipo, mientras que otras entidades sólo integran la violencia intrafamiliar, de ahí que al Edomex se le quiere señalar como uno de los estados con mayor porcentaje de feminicidios, cuando es errónea dicha percepción...*” (Díaz, 2010). De acuerdo con la afirmación de Cabrera, el Estado de México presentaba altos índices de feminicidio por la clasificación que realizaba la fiscalía, a diferencia de otros estados. Con este argumento, nuevamente, la institución encargada de investigar los feminicidios, buscaba justificar el alza de los índices de este delito, comparándolos con el panorama nacional. No obstante, esta justificación no se generó desde el análisis de las causas de los feminicidios, sino que fue producto del cuestionamiento al trabajo de instituciones gubernamentales de otros estados, sin que con esto se obtuvieran elementos suficientes que contribuyeran a entender y atender la problemática.

Asimismo, en su reportaje “Un feminicidio peor que el del norte. Las muertas del Edomex son muchas más que las de Juárez”, el periodista Humberto Padgett (2010), denunció en abril de 2010, que los feminicidios en la entidad habían superado los perpetrados en Ciudad Juárez, debido a que,

en 107 de los 125 municipios del Estado de México, la tasa de asesinatos de mujeres era mayor a la media nacional. Del mismo modo, Padgett señaló que sólo en dos de los 125 municipios de la entidad, el fenómeno no se extendió. A fin de corroborar esta denuncia, Padgett presentó datos de la Secretaría de Salud Federal, que indicaban que entre 2009 y 2009, en el Estado de México, murieron por agresiones cerca de 3 mil mujeres, cifra tres veces mayor que la del Estado de Chihuahua, incluido Ciudad Juárez.

Por su parte, los coordinadores legislativos del PAN, Óscar Sánchez, y del PRD, Ricardo Moreno, solicitaron la destitución de Alberto Bazbaz debido al alza de los índices delictivos y los feminicidios. De acuerdo con ambos legisladores, esto evidenció las fallas en la procuración de justicia y la impunidad que impera en la entidad. En respuesta a estas acusaciones, EPN aseguró que tales afirmaciones tenían propósitos políticos pues pretendían desprestigiar su gestión con miras a 2012 (Gómez, 2010).

De igual modo, las fracciones del PAN y el PRD en el Senado de la República, se unieron para lanzar un punto de acuerdo contra EPN, debido a los altos índices de feminicidios y señalaron que era necesario que el gobierno local dejara de minimizar los asesinatos de mujeres en el estado, con el objetivo de solicitar apoyo al poder ejecutivo federal, a fin de que se declarara la Alerta de Violencia de Género en el estado y así, implementar medidas interinstitucionales para combatir el delito (Gómez, 2010).

A fin de justificar el trabajo de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Homicidios Dolosos contra la Mujer, Adriana Cabrera, titular de la dependencia, aseguró que el delito del feminicidio “*es una conducta de baja incidencia, pero de alto impacto social*”, pues representa el 8% de las muertes reportadas anualmente en el Ministerio Público. La fiscal dio esta declaración a pesar de que los feminicidios en el estado hayan crecido siete veces más entre 2001 y 2009 (García, Corzo, 2010).

Adriana Cabrera señaló que de los 976 homicidios dolosos cometidos contra mujeres de 2005 a 2010, 40% corresponde a feminicidios. Para llegar a estos resultados, se realizó un estudio en donde se determinó cuáles asesinatos encajarían en la definición de feminicidios De los 976 homicidios

cometidos contra las mujeres, señaló que sólo 390 son feminicidios. Aseguró que la fiscalía determinó que eran feminicidios, aquellos asesinatos que presentaban violencia sexual o maltrato familiar. Cabrera argumentó que afirmar que la entidad mexiquense encabeza los índices de feminicidio es incorrecto, sin embargo, la Procuraduría no dio a conocer información que desmintiera el señalamiento de que se habían maquillado las cifras (Morales, 2010).

De acuerdo con el OCNF, representado por María de la Luz Estrada, la violencia contra las mujeres aumentó. La entidad registró 309 casos de feminicidios sólo de 2009 a 2010. En un estudio realizado en 11 entidades de la República, el organismo identificó que 37% de los casos de feminicidio se cometieron en el Estado de México; asimismo afirmaron que, de esos 309 casos registrados en un año, en 67%, la PGJE desconocía quién asesinó a las víctimas, mientras que 19% era resultado de la violencia doméstica. También aseguró que las autoridades estatales desconocían cuántos homicidios dolosos contra mujeres eran feminicidios, ya que no se había depurado el protocolo para distinguir unos crímenes de otros (Morales, 2010).

En consecuencia, Lorena Cruz, vocal del Consejo Estatal de la Mujer aseguró no saber cuántos de los mil 128 homicidios dolosos contra mujeres, acumulados de 2005 a 2010, eran producto del feminicidio, pues no se tenía cifra de cuántas ejecuciones contra ellas fueron motivadas por su condición de género. El OCNF aseveró que las cifras presentadas por la PGJEM fueron maquilladas, ya que reiteró que en la entidad no se contaba con un protocolo para determinar la cifra real de feminicidios cometidos, pues sólo reportaron como tal, aquellos asesinatos que presentaban violencia sexual o que eran producto del maltrato familiar (Morales, 2010).

Por tal motivo, las organizaciones católicas por el Derecho a Decidir, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el OCNF y la Oficina de Defensa de los Derechos, en estricto apego a la LGAMVLV, solicitaron a la SEGOB, que aplicara la declaratoria de Alerta de Género en el estado por los crímenes cometidos en la entidad, pues de acuerdo con cifras presentadas por las organizaciones, de 2005 a agosto de 2010, en el Estado de México se registraron 922 feminicidios. Las representantes de las organizaciones señalaron que, con la declaratoria del instrumento contemplado en la LGAMVLV, sería posible implementar mecanismos para proteger a las mujeres y evitar los feminicidios.

En consecuencia, el 8 diciembre de 2010, las 49 organizaciones de la sociedad civil que constituyen el OCNF, presentaron la primera solicitud de la Alerta de Violencia de Género, a fin de que el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres investigara los feminicidios en la entidad y se pudiera determinar la gravedad de la problemática y, finalmente, se implementara el mecanismo contemplado en la LGAMVLV.

Resulta importante señalar que, durante el año 2010, el debate en torno a los feminicidios, lejos de colocarse en la agenda de seguridad social, de la política social o de la protección a los derechos de las mujeres, fue instalado como un tema de política partidista, que tenía como objeto afectar la imagen del entonces gobernador del estado, así como la gestión del mismo y de las instituciones encargadas de la procuración de justicia. Este mismo argumento fue el utilizado a lo largo de los dos años siguientes, y habría sido este el argumento fundamental para rechazar la aprobación de una investigación multidisciplinaria, que permitiera determinar los índices reales de la problemática, así como el reconocimiento del fenómeno por parte de las autoridades estatales y la declaratoria del instrumento contemplado en la ley.

3.3.1. La discusión en torno a la solicitud de la Alerta de Violencia de Género presentada para el Estado de México en 2010

En los procesos de formación de agenda política y gubernamental, para que un asunto forme parte de las agendas, resulta fundamental que aquellos actores con capacidad para tomar decisiones, identifiquen el problema y lo posicionen en su espectro de preocupaciones y acciones. No obstante, de acuerdo con María Amparo Casar (2008), la arquitectura institucional será aquella que definirá cuáles actores tienen la capacidad de tomar decisiones y lograr que un problema público sea posicionado en la agenda.

María Amparo Casar define las agendas pública, política y gubernamental de la siguiente manera: *“La agenda pública está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes”*. Por su parte, la agenda política estará *“constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición*

–esto es, por sus recursos, facultades y poder- tienen capacidad para impulsarlas”. Mientras que la agenda gubernamental *“será el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato”* (2008:10).

Cada una de estas agendas cuenta con objetivos, actores, reglas y temporalidades distintas que se encuentran en constante interacción. En el caso de la agenda sobre la violencia de género y los feminicidios en el Estado de México, la agenda pública fue fundamental para el proceso de formación de la agenda política y gubernamental. Las agendas política y gubernamental en torno a la violencia de género y los feminicidios fueron determinadas por el diagnóstico y la denuncia que realizaron actores y agrupaciones como el OCNF, la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana de la Cámara de Diputados, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, así como las fracciones del PAN y el PRD tanto en el Senado como en el Congreso Local.

Sin embargo, las agendas política y gubernamental también fueron determinadas por las agendas específicas de cada uno de los grupos de presión que intervinieron en la discusión de la problemática. En nuestro país, para que un asunto se convierta en problema público, con posibilidades reales de que sea tratado por la vía política (institucional), es necesario que un actor político, con capacidad de llevarlo al estadio de su procesamiento, lo adopte como un problema propio, es decir que decida invertir recursos y capital político (Casar, 2008).

En este sentido, será la variable institucional la que determinará y definirá los recursos disponibles de cada actor y las posibilidades de éxito para fijar la problemática que se adoptó en el proceso de formación de agenda. La variable institucional debe ser entendida como *“la estructura y atribuciones de cada poder y orden de gobierno, radica en que define los recursos disponibles para cada actor en el proceso de formación de agenda, en las posibilidades de éxito para fijarla y para lograr la alternativa deseada”*. Es así que *“los arreglos o estructuras institucionales no son solamente arenas o espacios de acción. Son estructuras “habilitantes” o “inhibidoras” de participantes, tiempos y formas de participación; determinan el conjunto de actores que tienen autoridad y capacidad de llevar un asunto de interés –sin importar su origen- al estadio del*

procesamiento” (Casar, 2008:10). Asimismo, la variable institucional determinará las facultades de cada uno de los poderes y el número de instancias administrativas encargadas de la toma de decisiones. Esta variable será definitoria en el proceso de formación de agenda y, por lo tanto, en las probabilidades que tiene un asunto de interés público para convertirse en una política pública (Casar, 2008).

La LGAMVLV en el Estado de México, constituyó la variable institucional en el proceso de formación de agenda en torno a los feminicidios y la violencia contra las mujeres. El ordenamiento jurídico dotó a las Organizaciones de la Sociedad Civil de la capacidad para solicitar la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género, a través SNPASEVM, el cual está constituido por un conjunto de representantes institucionales capaces de coordinar esfuerzos, a fin de aprobar instrumentos, políticas públicas, servicios y acciones que contribuyan a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Es decir, en el proceso de formación de agenda, la LGAMVLV determinaría que las ONG’s serían los actores con poder político que tendrían la capacidad de llevar el problema público de los feminicidios a un estadio de procesamiento más allá de la denuncia.

Las ONG’s destacaron que a pesar de que la problemática fue reconocida a nivel nacional 17 años antes, el Estado mexicano no contaba con información precisa sobre la violencia contra las mujeres y los feminicidios, a pesar de que la LGAMVLV, publicada en 2007, ordenaba la creación de un Banco Nacional de Datos e Información sobre los casos de violencia contra las mujeres. Afirmaron que la investigación para la Alerta de Violencia de Género era necesaria, debido a que en el Estado de México existía un contexto de impunidad y permisibilidad que violentaba los derechos humanos, la vida, la integridad y la seguridad de las mujeres habitantes de la entidad. Además, indicaron que la solicitud de alerta era necesaria para identificar las irregularidades en las que incurría el sistema de justicia mexiquense al investigar los casos.

En ese sentido, las ONG’s no solicitaron en ese momento la declaratoria, sino que se considerara la conformación de un grupo de expertos, que estudiaran la dimensión de la problemática en el Estado de México, con el objetivo de compartir sus hallazgos con el SNPASEVM. Este último sería el encargado de votar a favor, o no, de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en

la entidad. El 11 de enero el SNPASEVM sesionó para determinar si se investigaría, o no, la problemática en el Estado de México.

En dicha sesión intervinieron 33 participantes, ocho representantes de dependencias del Gobierno Federal y 25 representantes de los órganos estatales de las mujeres, que, de conformidad con la LGAMVLV, resolvieron con 20 votos en contra, 11 a favor y dos abstenciones, la improcedencia de la investigación sobre la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, promovida por la CMDPDH y el OCNF, toda vez que la misma no fue aprobada por el SNPASEVM.

Durante la sesión, la votación se llevó a cabo de la siguiente manera:

Nombre del Representante	Dependencia Federal	Votó
Felipe de Jesús Zamora Castro	SEGOB/Presidente del SNPASEVM	A favor
Rocío García Gaytán	Instituto Nacional de las Mujeres/ Secretaria Ejecutiva del SNPASEVM	A favor
Marco Antonio Paz Pellat	Secretaría de Desarrollo Social	A favor
Sara Irene Herrerías Guerra	Fiscal especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres/PGJR	A favor
Francisco Ciscomani Frenner	Secretaría de Educación Pública	A favor
Mauricio Hernández Ávila	Secretaría de Salud	A favor
Ana Mercedes Saiz Valenzuela	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	A favor
Mónica Ríos Tarín	Desarrollo Integral de la Familia	A favor

Nombre del representante	Dependencia	Entidad	Gobierno estatal	Votó
Martha Lucía Micher Camarena	Instituto de las Mujeres del D.F.	Distrito Federal	PRD	A favor
Carmen Lucía Pérez Camarena	Instituto Jalisciense de las Mujeres	Jalisco	PAN	A favor
Anabel López Sánchez	Instituto de la Mujer Oaxaqueña	Oaxaca	Movimiento Ciudadano	A favor
Rocela Armida Roa Rivera	Instituto de la Mujer de Baja California	Baja California	PAN	Abstención
Luz María Ramírez Villalpando	Instituto de la Mujer Guanajuatense	Guanajuato	PAN	Abstención
Elsa Amabel Landín Olivares	Instituto de Aguascalientes	Aguascalientes	PRI	En contra
Olga Angélica Tuta Sánchez	Instituto de la Mujer de Campeche	Campeche	PRI	En contra
María Antonieta González Ferriño	Instituto Coahuilense de las Mujeres	Coahuila	PRI	En contra
Leonor de la Mora Béjar	Instituto Colimense de las Mujeres	Colima	PRI	En contra
Fernando Bedel Tiscareño Luján	Instituto Chihuahuense de la Mujer	Chihuahua	PRI	En contra
Fátima del Rosario González Huizar	Instituto de la Mujer Duranguense	Durango	PRI	En contra
María de los Ángeles Hernández Ramírez	Instituto Hidalguense de las Mujeres	Hidalgo	PRI	En contra
Sandra Yolanda Rodríguez Zaragoza	Secretaría de la Mujer del Estado de Guerrero	Guerrero	PRD	En contra
Lorena Cruz Sánchez	Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social	Edomex	PRI	En contra
Luis Felipe Quintero Valois	Secretaría de la Mujer del Estado de Michoacán	Michoacán	PRD	En contra
María del Refugio Ávila Carmona	Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León	Nuevo León	PRI	En contra
Jorge Arroyo Martínez	Instituto Poblano de las Mujeres	Puebla	PRI	En contra
Irma María de Lourdes Alcántara de la Torre	Instituto de la Mujer	Querétaro	PRI	En contra
Cecilia Rosalía Loria Marín	Instituto Quintanarroense de la Mujer	Quintana Roo	PRI	En contra
Teresa de Jesús Mendoza Rivera	Instituto de las Mujeres de San Luis Potosí	San Luis Potosí	PRI	En contra
Leticia Carmen Torres Pulido	Instituto Estatal de las Mujeres	Tabasco	PRI	En contra
Dinorah Blanca Guerra Garza	Desarrollo Social del Estado	Tamaulipas	PRI	En contra
Edda Ernestina Arrez Rebolledo	Instituto Veracruzano de las Mujeres	Veracruz	PRI	En contra
Georgina Rosado	Instituto para la equidad de Género	Yucatán	PRI	En contra
Angélica Nájuez Rodríguez	Instituto para la Mujer Zacatecana	Zacatecas	PRI	En contra

Fuente: Versión estenográfica de la sesión celebrada el día 11 de enero de 2011 (SNPASEVM, 2011).

Como ya se mencionó, por mayoría de voto de los representantes, el SNPASEVM resolvió como improcedente la solicitud para la emisión de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México. Uno de los principales argumentos que se plantearon para justificar esta decisión fue que el tema no estaba siendo tratado como un problema social que tuviera como objeto, beneficiar a las mexiquenses sino que tenía una intención política malintencionada²³.

Durante la sesión, el Estado de México estuvo representado por Lorena Cruz Sánchez, quien solicitó el apoyo de Martha María del Carmen Hernández Álvarez, quien fuera subprocuradora de justicia del gobierno de EPN y en ese momento fungía como asesora jurídica en el estado para el caso de los feminicidios. Por otro lado, en la discusión no se permitió la presencia de la representante de las ONG que solicitaron la investigación²⁴ (SNPASEVM, 2011).

Ambas funcionarias representantes del Estado de México, se mostraron en desacuerdo con la manera en la que se presidía la sesión, así como con la distribución de los tiempos. Incluso algunos/as representantes de los institutos de las mujeres de los estados gobernados por el PRI, accedieron a ceder su tiempo de participación con el objeto de que las representantes mexiquenses ampliaran su defensa (SNPASEVM, 2011).

Durante la sesión, las representantes del Estado de México aseguraron que la solicitud se realizaba con el objeto de enjuiciar al estado, específicamente al entonces gobernador EPN, y no con apego a la LGAMVLV. Además, argumentaron que no se siguió el debido proceso administrativo por lo que la solicitud era improcedente, ya que se estaba actuando de manera ilegal y no en beneficio de las mujeres. Exigieron la presencia de un notario público en el

²³ La intención de este trabajo no es hacer un análisis de la *Versión estenográfica de la sesión celebrada el día 11 de enero de 2011*, dado que uno de los objetivos de esta tesis es identificar los posicionamientos de los principales actores, a fin de definir de qué manera contribuyeron, o no, a promover la declaratoria del mecanismo de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México. Por tal motivo, se sugiere al lector/a que si es su interés conocer los dichos textuales de los/las participantes de la Sesión del SNPASEVM del día 11 de enero, revise la versión estenográfica de la misma. SNPASEVM (2011). *Versión estenográfica de la sesión celebrada el día 11 de enero de 2011*. México. Disponible en: http://www.cmdpdh.org/wp-content/uploads/2015/08/version_estenografica_sesion_11_01_2011.pdf

²⁴ Estas decisiones se pueden verificar en la *Versión estenográfica de la sesión celebrada el día 11 de enero de 2011* (SNPASEVM, 2011).

acto y aseguraron que cualquier decisión que se tomara carecería de validez jurídica pues era periodo vacacional (SNPASEVM, 2011).

La asesora jurídica del Estado de México, Martha María del Carmen Hernández, argumentó que la solicitud resultaba improcedente pues de acuerdo con el reglamento de la Ley, la “*violencia contra las mujeres debía ser sistemática*”, que debía probarse que se daba en un “*contexto de impunidad y permisibilidad social*”. Además, que se debía probar que la violencia debía ser producto de un “*conjunto de conductas misóginas que perturbaran la paz social*”. La asesora señaló que esta información no había sido proporcionada a los miembros del SNPASEVM, ya que se pretendía confundirlos con el objetivo de llevar a juicio a una persona que “*lo único que tiene mal es el hecho de que sea carismático o que lo vean como un enemigo a vencer*”²⁵ (SNPASEVM, 2011:20). Asimismo, señaló que al parecer, todas las anomalías que surgieron de la solicitud de la Alerta de Violencia de Género tenían la intención de desprestigiar la labor del Gobernador del estado, más allá de proteger los derechos de las mujeres, de las víctimas y sus familiares y que se trataba de un asunto de “*malicia política*”; pues los derechos de las mujeres estaban siendo utilizados para atacar a los adversarios políticos (SNPASEVM, 2011:21).

Además, Hernández acusó que el SNPASEVM era rehén del Gobierno Federal, pues estaba siendo utilizado para atacar y eliminar a quien consideraba su enemigo político. Se acusó también que el SNPASEVM podía ser utilizado para atacar a otros estados. Por otro lado, señaló que la solicitud de la Alerta de Violencia de Género únicamente consideraba diez municipios de la entidad, lo cual era un tanto ambiguo pues no se delimitaba un territorio específico y que no existía una relación lógica entre estos municipios y aquellos lugares en donde se habían cometido violaciones o asesinatos de mujeres. Agregó que las cifras que se presentaron para acusar al Estado de México como la entidad con el índice más alto en violencia contra las mujeres eran inexactas, pues se estaban tomando números absolutos (SNPASEVM, 2011).

²⁵ Martha María del Carmen Hernández, en esta declaración hizo referencia al Gobernador del estado, Enrique Peña Nieto. (SNPASEVM, 2011)

Los argumentos a favor de que se iniciara una comisión para el estudio de la magnitud de la problemática de violencia contra las mujeres y los feminicidios en la entidad, estuvieron a cargo de Martha Lucía Mícher Camarena y Anabel López Sánchez, representantes del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y Oaxaca, respectivamente. Intervinieron a favor, Sara Irene Herrerías Guerra, Fiscal Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la PGJR y María del Rocío García Gaytán, del Instituto Nacional de las Mujeres, Ana Mercedes Saiz Valenzuela, representante del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (SNPASEVM, 2011).

Las participaciones de estas funcionarias se centraron en dejar en claro que la discusión no tenía ánimos partidistas, sino que buscaba determinar si era necesaria la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el estado, con estricto apego a la Ley y a los tratados internacionales que México había firmado. Afirmaron que de proceder la declaratoria, todas las dependencias pertenecientes al SNPASEVM tenían la obligación de apoyar al Estado de México en la implementación y el diseño del mecanismo. Asimismo, declararon que debía actuarse en congruencia con la Ley y sobretodo, en beneficio tanto de las mujeres mexiquenses, así como de las mujeres de otros estados en donde más adelante pudiera solicitarse la Alerta de Violencia de Género (SNPASEVM, 2011).

Además, reiteraron que este mecanismo no debía ser tomado como una manera de señalar o castigar a la entidad federativa, sino que se debía buscar implementar medidas que permitieran desalentar la violencia y así, suspender la declaratoria de alerta en el estado. Afirmaron que la discusión tenía el objeto de sumar esfuerzos para atender una situación temporal de emergencia, pues era obligación del SNPASEVM atender las solicitudes de protección planteadas por la sociedad que podían generarse no sólo en el Estado de México, sino en otros estados de la república (SNPASEVM, 2011).

Durante el debate, la asesora jurídica del Estado de México, insistió de manera recurrente en descalificar los argumentos de la solicitud de la Alerta de Violencia de Género en once municipios del estado, descalificó las cifras presentadas por las ONG's, se empeñó en justificar el índice de feminicidios, subrayando que la entidad tenía una población mayor a

la de otros estados. Durante la sesión, la asesora presentó cifras que desestimaban las particularidades demográficas y de sexo de las víctimas de homicidio, además afirmó que los datos utilizados no eran iguales a los que previamente había presentado la Secretaría de Salud Federal. Por otro lado, se enfocó en tratar de impedir la votación de procedencia de la investigación y en su intervención no utilizó el término feminicidio para hacer referencia a la problemática, únicamente hacía referencia a homicidios dolosos de mujeres (SNPASEVM, 2011), contribuyendo así a restarle importancia al fenómeno y a las condiciones por las cuales son asesinadas las mujeres.

Al finalizar la discusión y realizarse la votación sobre la solicitud, por unanimidad, las directoras de los institutos de las mujeres de aquellos estados que eran gobernados por el PRI votaron en contra. Las reflexiones de las y los representantes estatales giraron en torno al cuestionamiento de la labor del SNPASEVM, a la afirmación de que se estaba utilizando el tema para el desprestigio político y que la lucha en favor de las mujeres era partidista. Las votaciones en contra también fueron emitidas por representantes de Guerrero y Michoacán, estados que en ese momento eran gobernados por el PRD y que también enfrentaban una problemática de aumento en los índices de violencia contra las mujeres y los feminicidios. Finalmente, el SNPASEVM rechazó por mayoría de votos, la investigación sobre la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en Estado de México (SNPASEVM, 2011).

Ante la negativa del SNPASEVM, el 2 de febrero de 2011, la CMDPDH y el OCNF presentaron la primera demanda de amparo contra la resolución de improcedencia, argumentando violación a los derechos de las organizaciones a presenciar la sesión en donde se discutiría el tema que habían presentado al SNPASEVM, a pesar de haber acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la LGAMVLV. En dicho amparo afirmaron que hubo intervención ilícita de las autoridades y se les acusó de incompetencia, lo que trajo como consecuencia que se resolviera como improcedente la investigación sobre la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México (CMDPDH, OCNF, 2011).

Las representantes de las ONG´s alegaron que la decisión que se tomó en la sesión del 11 de enero del SNPASEVM, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de las organizaciones, pues la resolución se tomó de manera colegiada y sin que todos los miembros del SNPASEVM tuviera competencia en ello, dado que era responsabilidad únicamente del representante de la SEGOB, declarar la investigación sobre la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género y notificar sobre esto al poder ejecutivo estatal. Mientras que la responsabilidad del resto de los representantes de las dependencias federales, de las dependencias estatales y del Distrito Federal *“es la integración y el funcionamiento del SNPASEVM, el cual tendrá por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales que contribuyeran a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres”* (CMDPDH, OCNF. 2011:15).

En noviembre del 2011, el Poder Judicial de la Federación falló a favor de las organizaciones que solicitaron el amparo y ordenó al SNPASEVM la admisión del trámite de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México. A pesar de que la alerta no había sido implementada como parte de un programa de política pública, había logrado consolidarse en la agenda política gracias a la lucha de las organizaciones civiles quienes, utilizando los instrumentos jurídicos lograron que la problemática de la violencia de género y los feminicidios continuara en el debate de la agenda política, aunque no se aprobara el mecanismo sino hasta julio de 2015.

De acuerdo con María Amparo Casar, en el proceso de formación de agenda gubernamental,

“los poderes de fijación de agenda de los poderes ejecutivo y legislativo no se agotan en la facultad que la Constitución les otorga para introducir propuestas de cambio legislativo. Esta facultad viene acompañada con lo que algunos autores han llamado poderes reactivos o negativos.

Estos consisten en la capacidad de impedir que los asuntos que llegaron a la atención de los actores con capacidad de tomar decisiones –a la fase de procesamiento o definición- sean o bien abordados o bien solucionados en el sentido deseado por el actor que inicialmente los propuso” (Casar, 2008:15).

Con base en lo anterior, en el caso de la solicitud de la Alerta de violencia de Género en el Estado de México los poderes reactivos se concentraron en los representantes de las institutos

de las mujeres de los estados con gobiernos priistas y que forman parte del SNPASEVM, quienes a partir de la argumentación y descalificación de la solicitud, conjuntaron esfuerzos y votaron en contra de la realización de un estudio para determinar la gravedad de la problemática de los feminicidios en el Estado de México. Aunado a esto, el presidente del SNPASEVM rechazó iniciar la investigación debido a la presión de los representantes de los institutos de la mujer de las entidades, contrario a lo que dicta la LGAMVLV. Los elementos anteriores fueron determinantes para que en 2011, la problemática de los feminicidios no fuera fijada en la agenda gubernamental, de acuerdo a lo solicitado por las ONG's.

3.3.2. La agenda gubernamental en torno a la problemática de la violencia contra las mujeres y el feminicidio, previo a la declaratoria de Alerta de Violencia de Género

En el proceso político de formación de agenda, la agenda pública, política y gubernamental se encuentran vinculadas entre sí. A pesar de que cada agenda tiene objetivos, actores y temporalidades distintas, en el caso del Estado de México, el objetivo será la atención a la violencia de género y los feminicidios. Sin embargo, la pluralidad de posiciones e intereses, hacen complejo el proceso de conversión de un asunto público a un componente de la agenda política y gubernamental

La agenda gubernamental *“es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato (Casar, 2008:10).* La agenda gubernamental debe construirse a partir de los proyectos políticos del ejecutivo y estará determinada por la relación que se tenga con aquellos sujetos a los que estará dirigida.

En el Estado de México, uno de los obstáculos para la atención de la violencia contra las mujeres y los feminicidios fue la falta del reconocimiento del problema por parte de las autoridades estatales. Si bien, las ONG's y distintos actores políticos se manifestaron y denunciaron la alta incidencia de feminicidios en la entidad; el gobierno local, a través de la PGJEM, se encargó de entregar cifras erróneas y minimizar la problemática, asegurando que la denuncia de la misma tenía una intencionalidad política: desprestigiar a la administración en turno.

A pesar de que en el Estado de México ya existía un marco jurídico que tenía como objeto proteger la vida y los derechos de las mujeres, este resultaba obsoleto ya que no estaba homologado con el Código Penal Federal. Tampoco existía un protocolo concreto para la atención de los delitos derivados de la violencia de género. Ahora bien, debido a la constante presión realizada por las ONG's, actores con poder político y organismos gubernamentales, el gobierno del Estado de México se vio obligado a integrar la problemática de la violencia contra las mujeres y los feminicidios a la agenda gubernamental.

De este modo, el ejecutivo local se vio en la necesidad de anunciar una serie de medidas que tenían como objeto reducir el fenómeno. Esto no implicó, sin embargo, que se reconocieran los argumentos proporcionados por las ONG's que, a partir de 2009, fueron los actores políticos que más insistieron en la integración del problema social de los feminicidios a la agenda gubernamental.

Ante la presión ejercida al gobierno estatal, a inicios de febrero de 2011 se realizó el Foro de Desarrollo Integral y Plena Participación de la Mujer, en donde EPN destacó que la entidad que él dirigía estaba en alerta permanente por la violencia de género que se desplegaba en todo el país, la cual era un asunto de justicia y un problema que no debía ser utilizado con fines políticos o partidistas. Peña Nieto mencionó que compartía la preocupación de varias ONG's, pero enfatizó que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el Estado de México las tasas de homicidios dolosos de mujeres son equivalentes a las de la media nacional (Dávila, 2011).

Durante el foro, el gobernador del estado presentó un programa para combatir la violencia de género en el Estado de México. El programa estaría conformado por cinco ejes: marco legal, fortalecimiento institucional, infraestructura de apoyo, mayor sensibilidad y eficacia gubernamental, así como el impulso al cambio cultural. Además, anunció la creación de la Subprocuraduría para la Atención de Delitos vinculados a la Violencia de Género, la cual sustituiría a la Fiscalía especializada (Torres, 2011).

Debido a lo anterior, la coordinadora ejecutiva del OCNF, María de la Luz Estrada señaló que dichas medidas daban muestra de que el gobierno estatal había reconocido la gravedad de la problemática de los feminicidios, no obstante, añadió que *“no queda claro por qué se rechazó el pasado 11 de enero iniciar una investigación sobre el feminicidio en la entidad”*. Además, consideró que las autoridades estatales estaban actuando *“al revés, es decir, primero se debió realizar la investigación de fondo del problema y a través del resultado implementar las medidas y acciones concretas a favor de las mujeres”*, esto último lo mencionó al hacer referencia a las medidas que anunció EPN en el Foro de Desarrollo Integral y Plena Participación de la Mujer (Torres, 2011).

3.3.2.1 La tipificación del delito del feminicidio en el Estado de México

A pesar de que la tipificación del delito del feminicidio en el Estado de México no formaba parte de la discusión de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en enero de 2011, la inclusión de este delito en el Código Penal del Estado fue fundamental para el reconocimiento del fenómeno. Además, el hecho de que la agravante de feminicidio no estuviera incluida en el Código Penal Estatal, implicaba un obstáculo para entender la dimensión de la problemática, pues todos los asesinatos de mujeres eran tratados únicamente como homicidios dolosos, sin considerar las características específicas que constituyen un asesinato por razones de género. Esto provocó que el delito de feminicidio fuera reportado con cifras inferiores.

Además, la existencia de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Libre de Violencia en el Estado de México resultaba inútil pues, a pesar de haber sido aprobada en 2008, los delitos que atentan en contra de la vida y seguridad de las niñas y mujeres, la violencia feminicida y los feminicidios no eran investigados, tratados ni sancionados de manera distinta al resto de los delitos, ya que no existía una homologación entre la Ley y el Código Penal Estatal.

Como consecuencia del repunte significativo de casos de feminicidio registrados entre 2008 y 2009, el 8 de marzo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la representante residente del Sistema ONU, Magdy Martínez Solimán, urgió al Estado

mexicano a tipificar el delito del feminicidio a lo largo del territorio nacional. Magdy Martínez Solimán declaró que: *“solicitamos a las autoridades mexicanas una política de Estado para terminar con la violencia contra las mujeres, que en particular tipifique el feminicidio en todo el territorio nacional como el delito agravado y particularmente intolerable que es”*. Por su parte, Ana Güzmes, representante de la ONU Mujeres en México, agregó: *“El tema no es cuántas mujeres fueron asesinadas o quién va adelante y quién va detrás, el tema es qué contexto de violencia estamos tolerando y permitiendo y cuántas de estas muertes hubieran sido evitables si realmente las mujeres hubieran tenido acceso a la justicia, una cultura y un contexto social que dice “tolerancia cero y ni una más”, y medidas de protección adecuadas y en su justo momento”*. Con esta declaración, Güzmes expuso que en el país se toleraba el contexto de violencia contra las mujeres y que, debido a eso, se habían cometido muchos homicidios de mujeres por razones de género, los cuales pudieron haber sido evitados si el Estado Mexicano hubiera garantizado la protección a la vida de las víctimas y el acceso a la justicia (Rea, 2011).

En el Estado de México prevaleció la impunidad en la problemática de la violencia contra las mujeres. Por ejemplo, personal de los Ministerios Públicos carecía de la capacitación y se convertían en victimarios, este fue uno de los principales motivos por los que se exigió la tipificación del delito del feminicidio. Verónica Abreu, representante del organismo Visión Mundial, señaló en marzo de 2011, que el Estado de México requería políticas encaminadas a la prevención, atención y sanción, ya que cuando las víctimas denunciaban en los Ministerios Públicos, las autoridades minimizaban la problemática si las mujeres no llevaban golpes visibles, pues argumentaban que no se podía hacer nada, poniendo en mayor riesgo sus vidas (Morales, 2011).

Después de que las ONG´s denunciaron los 922 feminicidios registrados en la entidad durante el gobierno de EPN, el 11 de marzo de 2011, el PAN, PRD y el Ejecutivo estatal, presentaron ante el congreso reformas al Código Penal, con el objetivo de tipificar el delito de feminicidio y atribuirle sanciones de 40 a 70 años de prisión, así como multas de 700 a 5 mil días de salario mínimo (Morales, 2011).

En el dictamen presentado por el PAN y PRD indicaron en su propuesta que serían considerado como feminicidio *“el homicidio doloso de una mujer (...) cuando ocurra por violencia de género, entendiéndose esta como la privación de la vida asociada a la exclusión, subordinación, discriminación o explotación. (También cuando) se cometa en contra de una persona con quien se haya tenido una relación sentimental, afectiva o de confianza o haya estado vinculada con el sujeto activo por una relación de hecho en su centro de trabajo, institución educativa, o por razones técnico o profesional”*. Además, en el dictamen se agregó que *“serían considerados feminicidios aquellos delitos que fueran actos de odio o misoginia, con antecedentes de violencia familiar”*. También sería considerado feminicidio un homicidio de mujer cuando *“se cometiera mediante lesiones infamantes o en zonas genitales, con la intención o selección previa de realizar un delito sexual, independientemente de que el ilícito se consume o no”*. Además, propusieron que la penalidad creciera en una cuarta parte en caso de que el agresor fuera conyugue, concubino, novio, amigo o compañero de trabajo de la víctima (Gómez, 2011. Barrera, 2011).

Finalmente, el 17 de marzo de 2011, el Congreso mexiquense aprobó por unanimidad la reforma al Código Penal, para que el feminicidio fuera tipificación y se castigara con penas más severas que podrían ir de los 40 a los 70 años de prisión (Gómez, 2011).

Resulta importante señalar que, a pesar de que el delito del feminicidio fue tipificado e incluido en el Código Penal Estatal, esto no modificó la manera en la que se procesaron los 922 feminicidios cometidos durante el gobierno de EPN, los cuales fueron registrados únicamente como homicidios dolosos de mujeres. Lo anterior resultaría contraproducente, ya que como se verá más adelante, uno de los argumentos por los que no se aceptarían las cifras de feminicidios de las ONG´s en la discusión sobre la declaratoria de alerta de género, fue porque los integrantes del SNPASEVM virarían, asegurando que no era posible considerar esos 922 casos registrados, pues esos homicidios de mujeres fueron cometidos antes de que el feminicidio fuera tipificado como delito, por lo tanto no podían ser calificados como tal.

A pesar de la tipificación del delito de feminicidio en el Código Penal Estatal, los índices de este crimen continuaron aumentando. Esto se debió a que el objetivo de la agenda gubernamental, durante el final de la administración de EPN, consistía en demostrar a toda costa, que en el Estado de México, los feminicidios estaban siendo atendidos. No obstante, no se emitieron acciones concretas, ni protocolos de acción para atender la problemática, tampoco se estaban procesando a los culpables, ni se presentó un diagnóstico sobre la problemática ni de las deficiencias del sistema de justicia mexiquense que permitieron que los homicidios dolosos de mujeres llegaran a niveles alarmantes.

4. La conjunción de la agenda política y gubernamental en la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en 11 municipios del Estado de México

A pesar de las medidas implementadas por las autoridades locales y las reformas que se hicieron en el Código Penal del Estado de México, a fin de tipificar el feminicidio como un delito que debía ser investigado desde la perspectiva de género y sancionado con penas más severas, la situación en la entidad no obtuvo resultados positivos durante la administración de EPN. Si bien, el gobierno de EPN reconoció que en el Estado de México la problemática de la violencia contra las mujeres y los feminicidios debía ser atendida, no se le dio la importancia debida al insistir que el fenómeno se presentaba en otros estados y que en la entidad la ocurrencia era menor a la de la media nacional.

El objetivo del presente capítulo es realizar una revisión general de la construcción de la agenda política y gubernamental en torno a los feminicidios y la violencia de género, durante el gobierno de Eruviel Ávila. Resulta fundamental realizar esta revisión debido a que, gracias a la discusión que se dio durante el periodo de gestión de Eruviel, finalmente, la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México fue aprobada y con ella, se integró la problemática a la agenda gubernamental

4.1 La agenda pública en el primer año de gobierno de Eruviel Ávila

Durante el año 2012, ya en el gobierno de Eruviel Ávila Villegas, la discusión en torno al proceso de formación de agenda sobre la violencia contra las mujeres y los feminicidios continuó. El debate se centró en la denuncia sobre el continuo aumento de los índices de feminicidio y en la exigencia, por parte de las ONG's, para que el SNPASEVM discutiera y considerara la realización del estudio para entender la dimensión de la problemática en el Estado de México. Se les insistió a las autoridades locales que, si bien, ya habían reconocido el problema público que representaban los feminicidios, además era necesario que implementaran mecanismos eficaces para la atención del delito, que capacitara al funcionariado encargado de la procuración de justicia y que se dejara de politizar el tema, ya que el conjunto de estos elementos permitía que los casos de feminicidio continuaran al amparo de la impunidad.

Es importante señalar que la discusión en torno a la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México se vio fuertemente influida por el proceso electoral que inició en 2012, en donde Enrique Peña Nieto fue candidato del PRI a la Presidencia de la República. Como se verá más adelante, este factor contribuyó a que la lucha diera un paso atrás, pues el tema de los feminicidios en el estado fue utilizado por los opositores del candidato para desprestigiar su imagen, pues argumentaban que durante su mandato, la entidad se posicionó entre los primeros lugares de feminicidios a nivel nacional.

Por tal motivo, al iniciarse una nueva administración estatal, en el proceso de formación de agenda, la agenda pública volvió a tomar relevancia, ya que los actores pertenecientes a las ONG's, activistas, estudiantes y actores políticos volvieron a denunciar el problema del feminicidio ante las autoridades estatales. Su principal objetivo era que la nueva administración no dejara la problemática de lado y que esta se discutiera nuevamente en el plano político, en aras de presionar para que se aprobara la Alerta de Violencia de Género en la entidad.

En marzo de 2012, la representante del OCNF refirió que en la recién iniciada administración de Eruviel Ávila, la PGJEM insistía en presentar registros menores de feminicidios en la entidad. Exigieron el esclarecimiento de los 500 homicidios dolosos cometidos de 2005 a 2010 y que continuaban sin ser resueltos. La representante del organismo, María de la Luz Estrada, indicó que a pesar de que en el estado ya se había tipificado el feminicidio, esta medida no contribuyó al reconocimiento del fenómeno pues sólo fue una respuesta ante la presión mediática que se ejerció contra EPN, ya que al tipificar el delito, no se definieron protocolos de investigación (García, 2012).

Con el objetivo de reunir más elementos para presentar la solicitud de Alerta de Violencia de Género para el Estado de México ante el SNPASEVM, el 17 de julio de 2012, el OCNF presentó ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el informe titulado “Feminicidio e impunidad en México: Un contexto de violencia estructural y generalizada” (OCNF, 2012). El informe tenía por objeto denunciar la ineficacia del Estado mexicano para proteger la vida de las mujeres. El OCNF afirmó que era una

tendencia natural que en el Estado de México, como en el resto del país, que se minimizara la problemática de los feminicidios y la violencia contra las mujeres, pues no había una intención real por entender la dimensión de ambos fenómenos. A través de este documento, el OCNF denunció al Estado mexicano por no cumplir con los compromisos que se hicieron frente a la CEDAW, para combatir este tipo de crímenes. De igual manera evidenció la violación de derechos humanos en los que había incurrido el SNPASEVM al rechazar la investigación de la Declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el Estado (OCNF, 2012).

El 28 de noviembre de 2011, debido a un fallo emitido por el Poder Judicial de la Federación, el SNPASEVM se vio obligado a revalorar si estudiará o no las dimensiones de los casos de feminicidios en el Estado de México con el objetivo de determinar si era necesario decretar la Alerta de Violencia de Género en dicha entidad.

Por otro lado, las fracciones del PAN y el PRD del Congreso mexiquense²⁶, presentaron una solicitud para que el entonces Procurador Alfredo Castillo (PRI) fuera removido de su cargo. A Castillo se le imputaban las múltiples negligencias cometidas en la atención a los casos de feminicidio registrados en la entidad. Sin embargo, la mayoría parlamentaria encabezada por el PRI, congeló la propuesta (Gómez, 2012). No obstante, hay que destacar que la subprocuradora para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género en el Estado de México, Italy Ciani Sotomayor, sí fue destituida del cargo pues durante su gestión desaparecieron al menos 591 mujeres, de las cuales sólo 218 fueron halladas vivas o muertas. Además, de acuerdo con el OCNF, durante 2011 se registraron 282 feminicidios, de los cuales la subprocuraduría sólo reconoció 53 (López, 2011).

Ante la salida de Italy Ciani Sotomayor de la Subprocuraduría, el Procurador Alfredo Castillo anunció que el relevo de la funcionaria debía cumplir con un perfil especializado en violencia

²⁶ Durante el fin de la gubernatura de Enrique Peña Nieto y al inicio de la administración de Eruviel Ávila Villegas, El Congreso del Estado de México estuvo ocupado por la LVII Legislatura (2009-2012), la cual estaba integrada de la siguiente manera: 39 diputados del PRI, 12 del PAN, 8 del PRD, 6 de Nueva Alianza, 3 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 3 del Partido del Trabajo (PT), 3 de Convergencia y uno del Partido Socialdemócrata, siendo un total de 75 diputados. (Instituto Electoral del Estado de México, 2009)

contra las mujeres y derechos humanos, y que debía ser una mujer quien ocuparía ese cargo. A pesar de los altos índices de delitos que se seguían reportando, el Procurador no anunció ninguna medida alternativa para el combate al feminicidio, sólo señaló que se buscaría un perfil especializado para la vacante que dejó Ciani Sotomayor.

Por su parte, en medio del proceso electoral, el PAN, a través del secretario general adjunto del partido, Juan Marcos Gutiérrez y la diputada federal por Puebla, Augusta Díaz de Rivera, manifestaron en una rueda de prensa que la gestión Enrique Peña Nieto había sido pésima y dijeron que “*el ex Gobernador del Estado de México, las trae muertas (...) tiene el primer lugar en feminicidios*”, en alusión a los índices de feminicidio registrados durante su gestión. Los medios de comunicación acusaron que dicha afirmación fue un acto político para tratar de desacreditar al entonces candidato a la presidencia, a costa de las víctimas de feminicidio. Ambos diputados alegaron que era una crítica a la manera en la que el PRI promovía a su candidato (Irizar, 2012).

A las denuncias contra los feminicidios en el Estado de México, se agregó Irinea Buendía, madre de Mariana Lima, quien fuera hallada muerta en su casa en 2010. Las autoridades locales alegaron que se trataba de un suicidio, sin embargo, Irinea acudió a diversas estancias jurídicas y protestas para exigir que el caso de su hija fuese reabierto y se consignara a quien ella consideraba era el asesino, Julio César Hernández Ballinas, esposo de Mariana. La madre de Mariana Lima exigía que se procesara a Julio César Hernández Ballinas, para evitar que más mujeres siguieran muriendo a manos de él, asimismo exigía se esclarecieran los cientos de asesinatos de mujeres cometidos en el estado.

Durante ese año, Irinea Buendía, junto con mujeres que exigían justicia para los feminicidios en Chimalhuacán, jóvenes del movimiento #YoSoy132, los panistas Juan Marcos Gutiérrez, Augusta Díaz de Rivera, Óscar Sánchez, Rosy Orozco, entre otros actores, se manifestaron en contra de los feminicidios ocurridos en la entidad. A estas protestas se agregaron las exigencias de varias familias de mujeres que habían sido víctimas de feminicidio en la entidad, sin que las autoridades locales dieran respuesta. No obstante, la exigencia de estos

actores no tuvo mayor repercusión durante el año 2012, debido al proceso electoral que se estaba llevando a cabo (García y Velázquez, 2012. Paredes, 2012).

Una vez concluido el proceso electoral de 2012, las denuncias continuaron, el 17 de octubre de ese año, Gustavo Madero, dirigente nacional del PAN, se manifestó en contra de los feminicidios y afirmó que: *“No podemos quedarnos cruzados de brazos cuando el empoderamiento de la mujer aún no es un común denominador en todo nuestro país. No podemos quedarnos cruzados de brazos cuando en la entidad más poblada, el Estado de México, aumentaron las desapariciones de mujeres un mil 225 por ciento de 2007 a 2011, (amén de que) los feminicidios subieron un 133 por ciento”* (López, 2012). Por su parte, la Red Nacional de Organismos Civiles “Todos los derechos para Todas y Todos” presentó un informe titulado “Situación de la Tortura en México”, en donde se destacó que en México aumentaron las denuncias de violencia, feminicidios y tortura contra las mujeres, siendo los estados de Chiapas, Chihuahua y el Estado de México los que encabezaban la lista. En el informe también se señala que en el Estado de México se elevó la tasa de feminicidios, la organización contabilizó 584 feminicidios de enero de 2005 a agosto de 2010. Aunado a esto, también se reportó que durante el enfrentamiento en San Salvador Atenco en 2006, elementos policiacos detuvieron y torturaron a 47 mujeres (Prado, 2012).

En respuesta a las denuncias y a fin de atender la problemática, el 27 de noviembre de 2012, la PGJEM inauguró el Centro de Justicia para Mujeres, con el objetivo de facilitar la denuncia de los delitos relacionados a la violencia contra las mujeres, empero, en lo inmediato, estas acciones no contribuyeron a que los feminicidios disminuyeran (Espinosa, 2012). De acuerdo con cifras presentadas por el Procurador del estado, Miguel Ángel Contreras, de 2011, año en que se aprobó la tipificación del feminicidio en el Estado de México, a febrero de 2013, se registraron 119 asesinatos de mujeres por razones de género. Además, informó que durante 2011 se dictó la primera sentencia de feminicidio en el estado, la cual también fue la primera sentencia a nivel nacional. De acuerdo a la PGJEM la incidencia del delito pasó de 5.3 feminicidios mensuales en 2011 a 5.1 en 2012 (Hernández, 2013).

4.2. La agenda política en torno a los feminicidios en la administración de Eruviel Ávila

A fin de que las autoridades estatales reconocieran la magnitud de la problemática de los feminicidios y la atendieran, la dirigencia estatal del PRD insistió en marzo de 2013 en la urgencia de declarar la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México. La apuesta era que a través de este mecanismo se crearían protocolos específicos enfocados en atender la problemática. También significaría la coordinación entre los cuerpos policiacos. Ante este panorama, la diputada federal del PRD, Juana Bobadilla insistió en que la Alerta de Violencia de Género debía declararse en la entidad (Gómez, 2013).

Por otro lado, en junio de 2013, el OCNF y la CMDPDH denunciaron que, de marzo de 2011 a diciembre de 2012, se registraron 563 asesinatos de mujeres en la entidad. De acuerdo con Yuriria Rodríguez, integrante del OCNF, esta situación resultaba sumamente alarmante ya que los feminicidios seguían aumentando, a pesar de las acciones implementadas y la tipificación de los feminicidios, lo que dejaba ver que las autoridades no estaban aplicando ningún protocolo, pues de 563 feminicidios, la PGJEM sólo consideraba como tales 115, de los cuales sólo 50 feminicidas habían sido condenados (Gómez, 2013).

En julio de 2013, la senadora Laura Rojas del PAN, presentó ante el Congreso estatal una propuesta para exhortar a diversas instancias del Estado de México y del Gobierno Federal a que consideraran la emisión de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género por los feminicidios, e intensificar las acciones de sensibilización y capacitación a servidores públicos en materia de igualdad de género. Sin embargo, la legisladora del PRI, Cristina González propuso que se cambiara la propuesta y que se hiciera extensiva a todas las entidades de la República, a fin de eliminar del texto el nombre del Estado de México (Ibarra, 2013).

La diputada del PRD, Aleida Alavés, señaló que la propuesta derivaba del amparo para que se acreditaran nuevamente la revisión y valoración de la alerta en el Estado de México. Por otro lado, el diputado del PAN, Rubén Camarillo, aseveró que resultaba deplorable que siempre que se trataba de realizar un exhorto a un gobierno dirigido por el PRI, los

legisladores del partido trataban de modificarlo, incluso se aseguró que la intención de eso era proteger al presidente de la República, EPN. Finalmente, los legisladores del PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) votaron en contra de la propuesta y bloquearon su aprobación (Ibarra, 2013).

4.2.1 La revaloración de la Alerta de Violencia de Género en la entidad

A mediados del 2013 se debía revalorar la solicitud de Alerta de Violencia de Género presentada por el OCNF, debido al amparo otorgado por el Poder Judicial de la Federación en noviembre de 2011. Empero, la revaloración no se realizó pues el SNPASEVM consideró que para solicitar la Alerta de Violencia de Género, era necesario que la violencia fuera generalizada en el Estado de México y que no sólo se concentrara en 10 de los 125 municipios de la entidad. Además, se les indicó a las organizaciones civiles, nuevamente, que antes de solicitar una investigación sobre las dimensiones de la violencia contra las mujeres en la entidad, era necesario que se probara que los ataques eran sistemáticos y que se cometían en un contexto de impunidad (Montalvo, 2013).

Derivado de lo anterior, Alejandra Nuño, directora ejecutiva de la CMDPDH, rechazó esos argumentos, pues indicó que se le estaba solicitando a las organizaciones que demostraran que la violencia era generalizada, aun cuando las autoridades estatales no contaban con información precisa y confiable en relación a las cifras de homicidios dolosos de mujeres. Además, la representante del CMDPDH indicó que los argumentos vertidos por el SNPASEVM eran los mismos que se habían utilizado en 2011 para rechazar la alerta, pues al parecer esperaban que los feminicidios se dispararan en toda la entidad para, entonces sí, aprobar el mecanismo. Por lo tanto, esta postura resultaba contradictoria al amparo que había otorgado el Poder Judicial de la Federación, pues no se estaba reevaluando la solicitud para declarar la alerta en el estado (Montalvo, 2013).

A fin de justificar la decisión del SNPASEVM, la titular del INMUJERES, Lorena Cruz, indicó que el gobierno de la entidad había implementado una serie de medidas para erradicar la violencia, lo cual significaba un avance en la materia. Afirmó que el gobernador Eruviel Ávila se había comprometido con el combate a la violencia contra las mujeres y que había

contribuido evitar que los feminicidios fueran investigados con impunidad, pidiéndole a las autoridades no dar carpetazo a los casos. Reiteró que las razones del SNPASEVM eran válidas, pues en el estado los asesinatos contra las mujeres no eran sistemáticos y no se había comprobado que perjudicaran la paz social (Arteta, 2013).

Ante la negativa de las autoridades por emitir la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, el OCNF declaró el 22 de mayo del 2013 una Alerta de Género Ciudadana, que buscaba evidenciar la violencia contra las mujeres en la entidad. A esta alerta se unieron distintas organizaciones de estados como Guanajuato, Morelos y Oaxaca que deseaban denunciar la problemática en sus estados, ante la falta de sensibilidad y reconocimiento de las autoridades (Montalvo, 2014)

En 2013, el debate en torno a la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en el estado no avanzó, el problema público de los feminicidios en el Estado de México no logró fijarse en la agenda gubernamental, ya que los integrantes del SNPASEVM²⁷ decidieron que los feminicidios no constituían una problemática que perturbara la paz social y por lo tanto, rechazaron de nueva cuenta la discusión de la declaratoria del mecanismo. Al tomar esta decisión, dejaron a las ONG's la responsabilidad de investigar las dimensiones de la problemática y sólo si éstas lograban demostrar que el fenómeno afectaba la vida de los mexiquenses, la alerta sería tomada en consideración.

A fin de tomar en consideración una de las recomendaciones de las ONG's, el congreso estatal aprobó una iniciática para perfeccionar el tipo penal del feminicidio en el Código Penal Estatal. El objetivo de esto era homologar la legislación estatal con la federal e integrar siete agravantes para definir un feminicidio. Se integró en la aprobación que los antecedentes de violencia que sufrieron las víctimas serían considerados, así como las condiciones previas a su asesinato, también se tomaría en consideración si el cadáver de la víctima había expuesto en la vía pública, si el asesino conocía o tenía una relación con la víctima, entre otros. Yurixia Leyva del PRD, afirmó que con esta modificación se buscaba que las ejecuciones de mujeres

²⁷ Actores con poder político para fijar el tema en la agenda gubernamental.

disminuyeran y que los culpables fueran procesados con penas más severas a causa de la agravante de feminicidio (Cuadros, 2014).

A pesar de que el debate de los feminicidios se mantuvo vigente, el problema social estaba inscrito en el ámbito de la agenda social y en la agenda política de los partidos de la oposición en el Congreso local y federal. Ahora bien, la fijación del problema social en la agenda política fue compleja, debido a la pluralidad del sistema legislativo de nuestro país pues, gracias a la complejidad del fenómeno, resultaba difícil que otros actores se involucraran, tanto en el ámbito legislativo local, como en el federal, la participación de los legisladores pertenecientes al PRI definió la agenda política en torno a la violencia contra las mujeres y los feminicidios, pues los legisladores priistas en conjunto, contribuyeron a fijar el problema en la agenda política pero evitaron su trascendencia a la política pública.

En ese mismo sentido, los miembros del SNPASEVM se constituyeron como jugadores con poder de veto y, determinados por su filiación partidista, no aceptaron la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México e impidieron un cambio sustantivo, ya que frenaron la fijación del problema social de los feminicidios en la agenda gubernamental y, en consecuencia, la implementación de la política pública. Sin embargo, las ONG's continuarían haciendo uso de los recursos que les otorgó la LGAMVLV, a fin de ejercer presión en el proceso de formación de agenda, y con ello, mantener en la arena política la problemática de la violencia contra las mujeres y los feminicidios e impulsar y exigir la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en once municipios del Estado de México.

4.3 La fijación de la Alerta de Violencia de Género en la agenda gubernamental

De acuerdo con María Amparo Casar en el proceso para *la fijación de agenda y su resolución, las normas que regulan los procesos legislativos actúan como estructuras habilitantes o inhibitorias. Son cuatro los instrumentos que tienen los actores involucrados para impactar las diferentes etapas del proceso de fijación de agenda y su resolución en un sentido u otro. El primero se refiere a la obligación o no de dictaminar una propuesta que logró fijarse como parte de la agenda; el segundo, al tiempo que se requiere para procesar una iniciativa. El tercero a la capacidad que los actores tienen para alterar la propuesta y el cuarto a la*

capacidad para revertir una decisión de autoridad (Casar, 2008: 16). En el proceso de fijación de agenda en el Estado de México, estos cuatro instrumentos fueron empleados por los integrantes del SNPASEVM, quienes eran los actores políticos con la capacidad de integrar la discusión de los feminicidios a la agenda gubernamental; a fin de declarar la alerta de violencia de género en dicha entidad.

En ese sentido, a pesar de que la solicitud de Alerta de Violencia de Género en el Estado de México había sido rechazada nuevamente por el SNPASEVM, en abril de 2014 un juez determinó que el Sistema estaba obligado a investigar la violencia contra las mujeres, antes de rechazar la alerta. Es así que el día 24 de abril, el SNPASEVM admitió la solicitud de investigación sobre la procedencia de la declaratoria de Alerta en la entidad.

A pesar de que la solicitud se fijó en la agenda política cuando el SNPASEVM la admitió, el abogado del OCNF, Rodolfo Domínguez, consideró que la investigación se estaba llevando a cabo por las autoridades sobre la posible declaratoria de Alerta de Violencia de Género en la entidad podría ser una simulación, ya que el estudio estaba siendo realizado por la PGR y la Secretaría de Salud. Estas dependencias, sin embargo, no estaban considerando la información de las organizaciones civiles, por lo tanto, no se podía garantizar la objetividad ni la imparcialidad de la misma, pues las entidades responsables formaban parte del Gobierno Federal (León, 2014).

Un hecho que resultó preocupante y que daba muestra de la poca importancia que el gobierno del estado le otorgaba a la problemática, fue cuando en mayo de 2014, el OCNF solicitó una reunión con el Gobernador Eruviel Ávila, para evaluar cuáles eran las acciones que se estaban implementando en la entidad a fin de detener la violencia contra las mujeres y los feminicidios. Tras la insistencia de las activistas y la presión de la diputada Ana Yurixia Leyva, finalmente la comitiva fue recibida por el coordinador de Concentración de la Subsecretaría de Gobierno, José Luis Bárcena Trejo, quien declaró que entendían sus demandas, pero que la reunión con el gobernador era imposible pues en ese momento había problemáticas más graves que resolver (Zamora, 2014).

Por otro lado, y a fin de frenar la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en la entidad, en junio de 2014, la fracción del PRI en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión detuvo una propuesta para pedir que se declarara la alerta en el estado. Tanto los legisladores del PAN y el PRD se manifestaron en contra de la violencia que vivían las mujeres en la entidad, el PRD solicitó la declaratoria de la alerta, mientras que el PAN solicitó al gobernador Eruviel Ávila que instruyera a las autoridades estatales, encargadas de la procuración de justicia, que garantizaran la seguridad, dignidad y vida de las mujeres mexiquenses. No obstante, los legisladores priistas promovieron una modificación a la redacción de la propuesta antes señalada, para eliminar el nombre del Estado de México e indicar que todas las entidades federativas debían implementar acciones para atender la violencia contra las mujeres (Salazar y Guerrero, 2014).

Además, los legisladores priistas pertenecientes a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, plantearon que fuera la titular del INMUJERES, Lorena Cruz Sánchez, quien debía determinar si resultaba procedente o no emitir la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género, a pesar de que la LGAMVLV indicaba que la declaratoria sería responsabilidad del Secretario de Gobernación, presidente del SNPASEVM. Resulta importante señalar que la entonces titular del INMUJERES, tenía filiación priista y durante la administración de Enrique Peña Nieto como gobernador del Estado de México, se desempeñó como funcionaria pública en diversas entidades del gobierno local, entre ellas el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, sin que su participación haya sido determinante para que la problemática en la entidad fuera atendida (Salazar y Guerrero, 2014).

Ante la falta de claridad sobre la declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, en noviembre de 2014, dirigentes y militantes del PRD protestaron y clausuraron simbólicamente la PGJEM a fin de exigir al gobernador Eruviel Ávila la implementación de la Alerta de Violencia de Género en la entidad. Omar Ortega, dirigente estatal del PRD y diputadas perredistas clausuraron por 10 minutos la entrada de la dependencia, lo que provocó un enfrentamiento pues empleados de la misma trataban de abrir las puertas. La diputada Ana Yurixia le exigió a la representante del Consejo Estatal de la Mujer que votara a favor de la alerta (García, 2014).

Durante 2014 el debate en torno a la Alerta de Violencia de Género en la entidad se mantuvo. Las ONG's, así como los miembros del partido PRD encabezaron las protestas y las exigencias al gobierno local para la emisión de la alerta. Ni las autoridades estatales ni los integrantes del SNPASEVM emitieron un posicionamiento formal en torno a los feminicidios y la declaratoria de la alerta. A pesar de que el Sistema Nacional había aceptado la petición para iniciar una investigación sobre la Alerta de Violencia de Género en el estado, hasta finales del 2014, no habían emitido ningún resultado para determinar la magnitud de la problemática.

Es decir, a pesar de la exigencia generalizada y de haber sido obligado por un juez federal a iniciar la investigación, no había ninguna instancia que obligara a los miembros de SNPASEVM a sesionar a fin de discutir la solicitud de Alerta de Violencia de Género.

Ante la reiterada negativa y ocho meses después de la admisión de la investigación sobre la procedencia de la Alerta de Violencia de Género, el 10 de febrero de 2015, la CMDPDH y el OCNF presentaron una demanda de amparo en contra de la SEGOB, el SNPASEVM e INMUJERES por el retraso injustificado en la emisión de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México. Dicho retraso había causado graves impactos en la vida, la libertad e integridad de las mujeres en la entidad. De acuerdo con cifras del OCNF, el número de homicidios con características feminicidas se habían duplicado, desde 2010, además, a los casos de feminicidios se sumaron las desapariciones de mujeres en la demarcación.

Aunado a la denuncia por la demora de la emisión de la Alerta de Violencia de Género, en abril de 2015, diversas ONG's anunciaron que prepararían una presentación masiva de solicitudes de Alertas de Violencia de Género en las 32 entidades de la República que obligaran a la SEGOB a implementar acciones que erradicaran la violencia contra las mujeres. De acuerdo con representantes de las ONG's, en México existía una gran resistencia política para cumplir con la LGAMVLV. Además, las instituciones gubernamentales tanto a nivel nacional como local, eran espacios caracterizados por la misoginia, lo cual impedían que se reconociera la problemática a nivel nacional y, en consecuencia, dificultaban que se

aprobara la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en la mayor parte del territorio nacional (Escalante, 2015).

Durante la primera mitad del año 2015, la SEGOB fue acusada de obstruir las declaratorias de las Alertas de Violencia de Género, no sólo en el Estado de México, sino también en Morelos y Guanajuato. El argumento central era que, después de casi un año de haberse iniciado las investigaciones por los altos índices de feminicidios en las entidades, al ser la SEGOB quien encabezaba el SNPASEVM, ésta se había encargado de obstaculizar los amparos presentados por las organizaciones, con el fin de que los estados no fueran investigados (Baptista, 2015).

Como resultado de la demanda de amparo promovida el 10 de febrero de 2015 por la CMDPDH y el OCNF, el 8 de mayo, un juez de distrito solicitó al titular de la PGJEM que proporcionara una copia debidamente certificada de las estadísticas o de todos aquellos documentos que representaran el número de homicidios de mujeres, desglosando aquellos que se consideraran feminicidios, durante el periodo de 2010 a mayo de 2015.

En respuesta, el 25 de mayo del mismo año, la PGJEM se negó a presentar las estadísticas de homicidios dolosos de mujeres, pues la dependencia no contaba con cifras de homicidios desagregados por género. Lo anterior resulta relevante ya que la PGJEM debía realizar la investigación sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres y los feminicidios en los once municipios donde se había solicitado la alerta, a pesar de esto, no contaba con la información básica para determinar cuáles eran las dimensiones de la problemática.

Igualmente, no se cumplieron los tiempos que establece la LGAMVLV para que las autoridades estatales presentaran el informe sobre los avances de la investigación, las características de los feminicidios, los contextos en los que se cometían, el perfil de los asesinos y la relación que guardaban con las víctimas. Ni el gobernador del estado, ni la PGJEM, ni el Instituto Mexiquense de las Mujeres presentaron un informe que contribuyera a entender las características del fenómeno en el estado.

A pesar de las negativas reiteradas tanto del gobernador Eruviel Ávila, como del SNPASEVM, por emitir una opinión sobre los feminicidios, declarar la alerta y mantener un diálogo formal con las organizaciones y los familiares de las víctimas; finalmente el 9 de julio del 2015, el gobernador del Estado de México, solicitó a la SEGOB que aprobara la Alerta de Violencia de Género en la entidad. En consecuencia, el 28 de julio, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, declaró la Alerta de Violencia de Género para once municipios del estado: Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco Solidaridad, Cuautitlán Izcalli y Chalco.

Esta decisión permitió que la problemática de los feminicidios y la violencia contra las mujeres en el Estado de México se fijara en la agenda gubernamental del estado. Si bien no se cumplieron con los tiempos ni el procedimiento establecidos por la LGAMVLV, fue un actor político, el gobernador Eruviel Ávila, quien, con sus recursos y capital político, adoptó la problemática y la impulsó a fin de que se fijara en la agenda gubernamental estatal a través de una política pública.

Una vez declarada la alerta, Eruviel Ávila aseveró que al implementarse el mecanismo se fortalecerían las políticas públicas en beneficio de las mujeres e incluso sería posible que la federación otorgara mayores recursos económicos al estado para canalizarlos a ese ámbito. Por su parte Miguel Ángel Osorio Chong refirió que la decisión del gobernador de la entidad era valiente, pues pocos en su lugar se hubieran atrevido a solicitar la alerta ya que el tema estaba politizado pues únicamente buscaba señalar culpables, más allá de atender la problemática. Añadió que el gobernador no buscaba culpables sino que identificó y reconoció el problema y recurrió a las instancias pertinentes para hacerlo público y así resolverlo (Rosagel, 2015).

Por su parte, el OCNF y la CMDPDH celebraron la decisión. Sin embargo, aseguraron que resultaba necesario generar un mecanismo ciudadano paralelo que funcionara como un elemento de control que permitiera verificar la implementación y el funcionamiento de la Alerta de Violencia de Género, además que contribuiría a evitar la manipulación de cifras,

información y resultados. Para los organismos, la lucha no estaba ganada pues la declaratoria se dio después de varios amparos y prácticamente se obligó al estado a solicitarla, después de cinco años de exigencia (Animal Político, 2015).

Eruviel Ávila aseguró que él, personalmente, evaluaría las medidas que se implementarían en los once municipios del Estado de México donde se había declarado la Alerta de Violencia de Género y que atendería las problemáticas que surgieran como consecuencia de esta decisión, al mismo tiempo informó que atendería las demandas que aún estaban pendientes (Martínez, 2015).

A pesar de que las ONG's habían luchado por años por la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en la entidad, la solicitud que realizó el entonces gobernador no superó los 20 días en ser aceptada. De acuerdo con la información que apareció en medios, es posible que algunas de las motivaciones que hayan influido en Eruviel Ávila tenían que ver con la constante presión que ejercían las ONG's, no obstante que, durante años, esta exigencia fue ignorada. La decisión de solicitar la alerta implicaba calmar las voces de exigencia de la oposición y perfilar el camino del gobernador ante una posible futura candidatura presidencial. El objetivo de la lucha era que se implementara un mecanismo efectivo que combatiera, sancionara y erradicara la violencia contra las mujeres y los feminicidios, empero, las solicitudes de la alerta no garantizarían que esto sucediera.

El proceso de formación de agenda fue obstaculizado de manera constante debido a que la problemática de la violencia contra las mujeres y los feminicidios no constituía un problema que fuera de interés para los miembros del congreso federal, del congreso local, o del gobierno estatal. Las ONG's tuvieron un papel fundamental pues contribuyeron a visibilizar la problemática y a ejercer como grupos de presión para la implementación de medidas para sancionar, erradicar y disminuir la problemática. Los actores políticos aprovecharon la denuncia del fenómeno para desacreditar a los adversarios políticos, lo cual resultó un gran obstáculo para el combate a los feminicidios, pues lejos de buscar alternativas, el gobierno local del Estado de México, tanto en la administración de Enrique Peña Nieto, como en la de

Eruviel Ávila, se encargaron de minimizar la problemática, asegurando que esta era utilizada únicamente con el objeto de desprestigiar las acciones gubernamentales.

Conclusiones generales

La violencia contra las mujeres y los feminicidios han sido una problemática que ha caracterizado al Estado de México por lo menos durante los últimos 15 años. Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto los homicidios dolosos contra las mujeres y niñas de la entidad aumentaron en gran medida. En consecuencia, diversos grupos de la sociedad civil, así como actores del ámbito político insistieron en denunciar esta problemática, sin que ello provocara una respuesta de las autoridades. La denuncia de estos actores, sin embargo, contribuyó a que los feminicidios y la violencia contra las mujeres fueran identificados como un asunto que afectaba a la población mexiquense, que no era una cuestión que tuviera su origen en el ámbito doméstico y que era susceptible a la atención gubernamental.

Sin embargo, reconocer que la problemática de la violencia contra las mujeres y los feminicidios en la entidad constituía un problema público no era suficiente, sino que era necesario, la implementación de políticas públicas que coadyuvaran a la erradicación, prevención y sanción del delito. Por lo anterior, en este breve trabajo se intentó identificar cuáles fueron los posicionamientos, los actores que participaron en el debate, su filiación partidista (en caso de tenerla), el marco jurídico estatal y la discusión del SNPASEVM que intervinieron en el Estado de México y permitieron que la violencia contra las mujeres y los feminicidios fueran reconocidos como un problema público susceptible de atención gubernamental, y que posteriormente, fueran fijados en las agendas pública, política y gubernamental, lo que derivaría en la aprobación la Alerta de Violencia de Género en once municipios de la entidad.

Las políticas públicas para atender, sancionar, erradicar y prevenir la violencia contra las mujeres y los feminicidios en el Estado de México exhibían claras muestras de rezago pues, a pesar de su existencia, los índices de la problemática aumentaban de manera considerable año tras año. Por tal motivo surgió la necesidad de exigir la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en la entidad, aunque integrar el tema a la agenda gubernamental no fue fácil. Por tanto, los objetivos que guiaron el desarrollo de este trabajo fueron; por un lado, conocer el proceso por el cual, a partir de 2005, la violencia contra las mujeres y los feminicidios en el Estado de México fueron definidos como un problema público susceptible

de recibir atención gubernamental en el proceso de formación de agenda, concentrando la atención en los posicionamientos de las organizaciones de la sociedad civil, autoridades gubernamentales y diversos actores políticos.

Comenzando con los hallazgos derivados del presente trabajo de investigación, es necesario indicar que gracias a las investigaciones de los feminicidios cometidos en Ciudad Juárez y a la presión de las ONG's; fue posible conocer que el Estado de México presentaba índices de asesinatos dolosos contra mujeres mayores a la media nacional. Gracias a la presión que realizaron las ONG's, fue que la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana, dio a conocer con base en información de la PGJEM y la SS, datos concretos sobre los homicidios dolosos contra mujeres que se registraron en la entidad, previo a 2005. Esto último contribuyó a que las ONG's que conformaban el OCNF, exigieran la intervención gubernamental y así, definieran el fenómeno de los feminicidios como un asunto público, susceptible de atención gubernamental. Lo anterior daría pauta al inicio del proceso de formación de agenda en torno a la Alerta de Violencia de Género.

Por otro lado, resulta importante destacar que el proceso de formación de agenda durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se vio entorpecido en distintos momentos durante toda la administración del entonces gobernador, pues las autoridades gubernamentales argumentaron que la problemática estaba siendo politizada con el objetivo de desprestigiar la administración del priista. Durante la discusión de la Alerta de Violencia de Género por el SNPASEVM, la filiación partidista jugó un papel fundamental para que en 2010 el mecanismo no fuera aprobado. Los representantes de los institutos de las mujeres en los estados con gobiernos priistas fueron quienes, en su mayoría, rechazaron la declaratoria del mecanismo, basándose en sus intereses políticos, dejando en último lugar la protección de la vida y la seguridad de las mujeres de la entidad.

Gracias a la LGAMVLV, las ONG's tuvieron la posibilidad de posicionar el problema de la violencia contra las mujeres y los feminicidios en el ámbito de la agenda política. El instrumento legal dotaba de poder político a las organizaciones, al señalar que serían éstas o

cualquier miembro de la sociedad civil, quienes podrían solicitar al SNPASEVM la discusión para la aprobación del mecanismo de la Alerta de Violencia de Género. A pesar de esto, la ley también dotaba a los miembros del SNPASEVM, de poder político y de veto en la discusión para la aprobación del mecanismo pues, era el presidente del Sistema y representante de la SEGOB, quien determinaría si el mecanismo era declarado en el Estado de México o no.

En el Estado de México, el proceso de formación de agenda en torno a la Alerta de Violencia de Género estuvo determinado por la dinámica organizacional, el marco legal, las condiciones políticas, el partido político a cargo de la administración gubernamental de 2005 a 2015, los valores sociales y el discurso político de los actores que intervinieron. Todos estos elementos incidieron en la formulación del problema de la violencia contra las mujeres y los feminicidios como un problema de interés público. También incidieron en el proceso de formación de agenda pública, política y gubernamental, así como en las distintas propuestas para resolver el problema, entre ellas la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en once municipios del estado.

A pesar de que la violencia contra las mujeres y los feminicidios habían sido reconocidos como un problema público, los distintos posicionamientos, las posturas y los intereses políticos de los actores que intervinieron en el proceso de formación de agenda en torno a la Alerta de Violencia de Género, contribuyeron a que la discusión tuviera distintas aristas. El objetivo del mecanismo era la promoción de la protección de la vida y los derechos de las mujeres; sin embargo, debido a los intereses políticos de los actores, que finalmente promovieron la aprobación y declaración del mecanismo, éste tuvo una connotación distinta a la esperada.

Lo anterior se debió a que, a pesar de los años de lucha y presión que ejercieron el OCNF y la CMDPDH, en 2015 fue el gobernador del Estado de México en turno, Eruviel Ávila Villegas, quien solicitó a la SEGOB, la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género en once municipios del estado; dejando de lado la participación de las ONG's, así como los datos y la información que éstas habían presentado para justificar la solicitud del mecanismo.

Gracias al apartado teórico utilizado en esta tesis, esta investigación presenta nuevos elementos para entender la forma en la que la Alerta de Violencia de Género se posiciona en la agenda gubernamental. La declaratoria del mecanismo no es un proceso lineal, sino que se ajusta a las reglas determinadas por la LGAMVLV, y responde a distintas condiciones sociales y políticas. Además, en su discusión intervienen, a favor y en contra, diversos actores e intereses políticos que demuestran que, a pesar de que en un territorio determinado, la violencia contra las mujeres y el feminicidio sean un problema público, sistemático, que atenta en contra de la paz y estabilidad de la población, serán los actores con poder político y el partido del gobierno en turno, quienes determinaran la aprobación del mecanismo, su contenido, el objetivo, la dirección y su implementación.

Gracias al aporte teórico de María Amparo Casar, fue posible comprender de qué manera la violencia contra las mujeres y los feminicidios en el Estado de México fueron definidos como un problema de interés público, que requería la atención gubernamental. De acuerdo con la perspectiva teórica del proceso de formación de agenda, la violencia contra las mujeres y los feminicidios fueron definidos como problema público gracias a las ONG's, que promovieron y presionaron a los actores con poder político, a fin de que éstos adoptaran la problemática y la fijaran en la agenda política y gubernamental. Además, como se ha señalado con anterioridad, la LGAMVLV permitió que las ONG's pasaran de ser actores públicos, a actores con poder político, lo que resultó determinante en el proceso de formación de agenda en torno a la declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el Estado de México.

Metodológicamente hablando, esta tesis resulta de utilidad ya que presenta una manera distinta de analizar la violencia contra las mujeres y los feminicidios en el Estado de México. La mayoría de los trabajos consultados para la elaboración de esta tesis se enfocaban en analizar las caracterizaciones, así como en las causas de los feminicidios (Monárrez, Lagarde, Arteaga y Valdés, Berlanga, entre otros). El aporte principal de este trabajo es que inserta el tema de los feminicidios y la violencia contra las mujeres, en los estudios o investigaciones en torno a la formación de la agenda, preocupación propia del análisis de políticas públicas (María Amparo Casar), área de investigación neurálgica en la ciencia política. Además, que

presenta una forma de análisis que puede ser utilizada para estudiar el proceso mediante el cual, otro tipo de problemas públicos son integrados a la agenda gubernamental.

A pesar de la aprobación de la Alerta de Violencia de Género en once de los 125 municipios del Estado de México, los feminicidios en la entidad continuaron durante los dos últimos años de la gestión de Eruviel Ávila. De 2015, año en que se declaró la alerta, a 2017, se contabilizaron 493 feminicidios con características cada vez más violentas. La aprobación del mecanismo no significó el combate a la problemática, pues únicamente fue aplicada como medida mediática para silenciar a las ONG's, la oposición, los medios y a los familiares de las víctimas de las mujeres asesinadas y desaparecidas en la entidad.

La Alerta de Violencia de Género en el Estado de México es un mecanismo de acción gubernamental de emergencia que tenía por objeto coadyuvar a frenar y erradicar la violencia contra las mujeres y los feminicidios mediante esfuerzos interinstitucionales. Sin embargo, su implementación ha sido deficiente pues los funcionarios públicos encargados de la procuración de justicia no han recibido capacitación con perspectiva de género, además que no se cuenta con Ministerios Públicos ni médicos legistas encargados de investigar los casos.

A cuatro años de haberse implementado la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, ésta no ha contribuido a la erradicación de la violencia contra las mujeres debido a la falta de voluntad política para investigar y determinar las razones de fondo que generan la problemática, por tal motivo, resulta necesario una revisión urgente de la implementación de la Alerta de Violencia de Género, no sólo en el Estado de México, sino en el resto de los estados de la República en donde este mecanismo se ha declarado.

Actualmente, en poco más de la mitad de los estados del territorio mexicano se ha implementado este mecanismo, no obstante, los asesinatos de mujeres continúan al alza, la mayoría de los homicidas no han sido identificados ni procesados, las autoridades se han mostrado negligentes y carentes de voluntad política y capacidad gubernamental para tomar acciones verdaderamente efectivas. Además, no se cuenta aún con un banco de datos, como lo establece la LGAMVLV, que permita determinar la gravedad de la problemática a nivel

nacional; son únicamente las ONG's, pertenecientes al OCNF, quienes se han encargado de documentar la problemática a fin de otorgar elementos que permitan a las autoridades tomar acciones.

Después de varios años de implementación de la Alerta de Violencia de Género en distintos estados de la república y debido a los resultados obtenidos; el INMUJERES solicitó al programa de cooperación de la Unión Europea EUROsociAL+ realizar una evaluación de la Alerta de Violencia de Género. Derivado de esta evaluación, EUROsociAL+ realizó un diagnóstico para identificar cuáles eran las posibles causas que impedían que el mecanismo alcanzara los resultados esperados.

De acuerdo con el Informe de evaluación del funcionamiento del mecanismo elaborado por EUROsociAL+ (2018), la Alerta de Violencia de Género en México cumplió con el objetivo de visibilizar la violencia contra las mujeres y las niñas. No obstante, durante los distintos años de implementación en varias entidades, no ha logrado convertirse en un mecanismo efectivo que contribuya a prevenir, atender y enfrentar la violencia contra las mujeres y el feminicidio en México.

Los resultados presentados por EUROsociAL+ (2018) son determinantes para entender por qué, a pesar de haberse declarado hace cuatro años, la Alerta de Violencia de Género no ha sido suficiente para coadyuvar en la erradicación y eliminación de la violencia contra las mujeres y los feminicidios. De acuerdo con el Organismo Internacional, la Alerta de Violencia de Género no debe ser confundida con las políticas públicas, ya que está no tiene como objetivo sustituir los instrumentos contenidos en la LGAMVLV, sino ser un mecanismo de emergencia complementario. De acuerdo con la Ley, el objetivo de la alerta era generar una acción inmediata de acciones gubernamentales de emergencia, que estuviera articulada entre los tres niveles de gobierno y los poderes estatales. No obstante, la Ley introduce una ambigüedad en los alcances de la alerta, pues le confiere la responsabilidad de *“detener, enfrentar y erradicar la violencia feminicida”*, lo cual implica una serie de acciones que apuntan a un proyecto de largo plazo. Por consiguiente, debido a la *“naturaleza*

subsidiaria y de emergencia” de la alerta, difícilmente con el mecanismo se obtendrán los resultados esperados (EUROsociAL+. 2018:16).

Derivado de lo anterior, la Alerta de Violencia de Género dejó de ser un mecanismo de emergencia, para convertirse en un instrumento para *“impulsar el cumplimiento de la LGAMVLV, la construcción de políticas públicas y la rendición de cuentas”* (EUROsociAL+. 2018:16). De acuerdo con la evaluación presentada por el Organismo Internacional, los Grupos de Trabajo encargados de analizar las solicitudes de Alerta de Violencia de Género, realizaron recomendaciones a cada uno de los estados con solicitudes, sin embargo, estas recomendaciones tenían características de corte estructural y que requerían plazos medianos o largos para ser implementadas y que pudieran lograr resultados. Las recomendaciones elaboradas, más que acciones de emergencia, eran ejes de acción de políticas públicas, pues entre sus objetivos generales se encontraban temas como la igualdad de género. Al ser éstas recomendaciones tan amplias con objetivos de mediano y largo plazo, hicieron que la Alerta de Violencia de Género en distintos estados, pasara de ser un mecanismo de emergencia complementario a las políticas públicas, a ser un programa de política pública incapaz de medirse al corto plazo (EUROsociAL+. 2018:17).

Finalmente, en el diagnóstico elaborado por EUROsociAL+ (2018), se concluyó que la implementación de la Alerta de Violencia de Género en distintos estados de la República, incluyendo el Estado de México, ha resultado deficiente debido a que las entidades en donde se ha puesto en marcha, carecen de políticas públicas que tengan por objeto combatir la violencia contra las mujeres y los feminicidios. Por tal motivo, resulta complicado ejecutar un mecanismo de emergencia, cuando éste ha sido utilizado como una herramienta para subsanar los vacíos de políticas públicas. La Alerta de Violencia de Género ha perdido su carácter de emergencia a lo largo de su implementación, actualmente ninguno de los procedimientos abiertos en las entidades ha sido cerrado.

Es así que la Alerta de Violencia de Género constituye un instrumento de presión política y mediática, que ha contribuido a corregir los marcos normativos y visibilizar la situación de violencia en los estados que fue desatendida durante muchos años. Su gran atributo fue, que

permitió que los estados y la federación reconocieran la violencia contra las mujeres y los feminicidios y que estas problemáticas se pusieran a discusión, para obligar a las instituciones a cumplir con las obligaciones básicas de protección a la vida, los derechos y las libertades de las mujeres, no obstante, su objetivo inicial no ha sido alcanzado.

Resulta fundamental analizar cuál es el presupuesto que ha sido asignado a la ejecución del mecanismo, las políticas públicas implementadas por el gobierno federal, así como los gobiernos estatales y municipales. De igual manera es preciso verificar la participación de las instituciones que conforman el SNPASEVM en la implementación del mecanismo, sólo de ese modo será posible contar con la información necesaria que coadyuve a mejorar las medidas que hasta ahora han sido puestas en marcha. De lo contrario, si la desinformación, la falta de voluntad política y la impunidad continúan protagonizando la agenda, en torno a la atención de la violencia contra las mujeres, el delito de los feminicidios continuará al alza.

Con la información que se tiene hasta el momento, resulta necesario que las distintas instituciones que participan en el mecanismo, evalúen cuales son las estrategias que han resultado obsoletas, las que no se han apegado a la ley, aquellas que no se han cumplido y las que necesitan una reestructuración, a fin de erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres y los feminicidios que diariamente cobran la vida de nueve mujeres en nuestro país.

ANEXOS

Tabla 1

La publicación de las modificaciones a los Códigos Penales de cada entidad se realizó de la siguiente manera:

Estado	Fecha de Publicación
Aguascalientes	18 de febrero de 2013
Baja California	19 de Octubre de 2012
Baja California Sur	13 de Febrero de 2014
Campeche	20 de julio de 2012
Coahuila	20 de Noviembre de 2012
Colima	27 de agosto de 2011
Chiapas	8 de Febrero de 2012
Chihuahua	El 28 de octubre de 2017 se incorporó al Código Penal de Chihuahua la figura típica que reconoce la privación de la vida por razones de género, no obstante, no se reconoció el feminicidio como delito.
Ciudad de México	26 de Julio de 2011
Durango	11 de diciembre de 2011
Estado de México	18 de marzo de 2011
Guanajuato	3 de Junio de 2011
Guerrero	21 de diciembre de 2010
Hidalgo	1 de Abril de 2013
Jalisco	22 de Septiembre de 2012
Michoacán	21 de Enero de 2014
Morelos	1 de Septiembre de 2011
Nayarit	30 de septiembre de 2016
Nuevo León	26 de Junio de 2013
Oaxaca	4 de Octubre de 2012
Puebla	31 de Diciembre de 2012
Querétaro	12 de Junio de 2013

Estado	Fecha de Publicación
Quintana Roo	30 de Mayo de 2012
San Luis Potosí	23 de julio de 2011
Sinaloa	25 de Abril de 2012
Sonora	28 de Noviembre de 2013
Tabasco	24 de Marzo de 2012
Tamaulipas	22 de Junio de 2011
Tlaxcala	9 de Marzo de 2012
Veracruz	29 de agosto de 2011
Yucatán	11 de septiembre de 2012
Zacatecas	4 de Agosto de 2012

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2014) y el OCNF (2018).

Tabla 2

No.	Índice de Organizaciones no Gubernamentales y Grupos de la Sociedad Civil que promovieron la integración de los feminicidios y la violencia contra las mujeres a la agenda pública, política y gubernamental en México.
1	Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C. (AMDH)
2	Arthemisas A.C.
3	Católicas por el Derecho a Decidir
4	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
5	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
6	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)
7	Justicia para nuestras hijas, A. C.
8	Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia
9	Oficina de Defensa de los Derechos
10	Todos los Derechos para Todas y Todos
11	Comunicación e Información de la Mujer A.C. (Cimac)
12	Academia Morelense de Derechos Humanos
13	Academia Morelense de Derechos Humanos
14	Campaña Popular contra la Violencia Hacia las Mujeres y el Feminicidio
15	Católicas por el Derecho a Decidir
16	Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C.
17	Colectivo de Derechos de las Mujeres en Chiapas
18	Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
19	Consejo de Mujeres Defensoras de los Derechos y la Familia
20	Coordinadora Pro Derechos de la Mujer
21	Humanas Sin Violencia
22	Mujeres de Negro
23	Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres
24	Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF)
25	Oficina de Defensa de los Derechos
26	Organización por la Paridad
27	Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C.
28	Todos los derechos para Todas y Todos

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental que se realizó en esta tesis

Bibliografía

Libros y artículos

- Arteaga Botello, Nelson y Valdés Figueroa, Jimena. (2010). Contextos socioculturales de los feminicidios en el Estado de México: nuevas subjetividades femeninas. *Revista Mexicana de Sociología* 72, núm. 1 (enero-marzo), Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México, D. F. ISSN: 0188-2503/10/07201-01.
- Bejarano Celaya, Margarita. (2014). El feminicidio es sólo la punta del iceberg. *Región y Sociedad*. (4), pp. 13-44. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10230108002>
- Berlanga, M. (2014). El color del feminicidio: de los asesinatos de mujeres a la violencia generalizada. *El Cotidiano*. (184), pp.47-61. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/18406.pdf>
- Casar, Ma. Amparo y Maldonado Claudia. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. *Documentos de trabajo del CIDE*. Número 207, Ciudad de México, Disponible en: <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Flibreriacyde.com%2Flibrospdf/DTAP-207.pdf>
- Cejudo, Guillermo. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. *Documentos de trabajo del CIDE*. Número 205, Ciudad de México, México. Disponible en: <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Flibreriacyde.com%2Flibrospdf/DTAP-205.pdf>
- Correa, M., Mendoza, N., Rincon, C., Arenas, Y., Aguilar, E., Villamizar, J. (2013). El feminicidio: realidad o mentira dentro de la política pública colombiana. *DIXI*. Volumen 15 (Número 18), julio-diciembre 2013, p. 77-100. Disponible en: <file:///D:/Descargas/Dialnet-ElFeminicidio-5572671.pdf>
- García, R. (2017). La importancia de diseñar políticas públicas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia la mujer en el estado de Oaxaca. *Journal of feminist, gender an women studies*. 5(2017), pp.33-46. Disponible en: <file:///D:/Descargas/8915-19645-1-PB.pdf>
- García Santiago, A. (2010). "Ni protección, ni justicia: Los feminicidios en Tamaulipas". *CienciaUAT*, 4 (3), Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp.50-57.

- Herrera, C., Juárez, C., Vargas, M., Torres, M. y Villalobos, A. (2010). Políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México. *Género y desarrollo. Investigación para la igualdad sustantiva de las mujeres*. México. INMUJERES, p. 175-197. Disponible en: <http://cei.colmex.mx/Estudios%20sobre%20violencia/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Cristina%20Herrera/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20prevenir,%20atender,%20sancionar%20y%20erradicar%20la%20violencia%20contra%20las%20mujeres%20en%20M%C3%A9xico.pdf>
- Martín, A., Fernández, A. y Villareal, K. (2008). Activismo transnacional y calidad de la democracia en México: Reflexiones en torno al caso de Ciudad Juárez. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. (84), 21-36.
- Martínez, C (2011). El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciencia y Salud Colectiva*. 17(3). México. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n3/v17n3a06.pdf>
- Monárrez Fragoso, Julia E. (2009). *Trama de una injusticia*. Femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez. Baja California, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Montiel, A. (2007) *Por la visibilidad de las amas de casa: rompiendo la invisibilidad del trabajo doméstico*. Barcelona. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n28/n28a8.pdf>
- Montiel Merino, P. (2014). Relación entre ansiedad y actitud hacia los feminicidios. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 23(46), pp.164-187. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85930565007>
- Mujica, J., Tuesta, D. (2012) Problemas de construcción de indicadores criminológicos y situación comparada del feminicidio en el Perú. *Antropológica del Departamento de Ciencias Sociales*, XXX(30), pp. 169-194. Disponible: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/antropologica/article/view/4433/4407>
- Lagarde y de los Ríos, M. (2008). Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres. *Retos teóricos y nuevas prácticas*, España: Ankulegi Antropología Elkartea, 209-239.
- Oceguera Ávalos, Angélica y Ortiz Barba, Ismael (2013). Violencia Hacia la Mujer en México: Políticas Públicas para su prevención, sanción y erradicación. *Acta Republicana*. Año 12

(Número 12), p. 45-55. Disponible en:
<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep12/5.pdf>

Padgett, H. (2010). Un feminicidio peor que el del norte. Las muertas del Edomex son muchas más que las de Juárez. *Revista defensor*. Número 03, pp. 11-24. Disponible en: www.m-x.com.mx/xml/pdf/219/20.pdf

----- (2014) *Las muertas del Estado. Feminicidios durante la administración mexiquense de Enrique Peña Nieto*. Ed. Grijalbo. México.

Quiroga, C. M., García-Sayán, D., Ventura Robles, M., & May Macaulay, M. (2009). *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“campo algodoner”) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ciudad Juárez.

Ramos Lira, L., Saucedo González, I., y Saltijeral Méndez, M. (2016). Crimen organizado y violencia contra las mujeres: discurso oficial y percepción ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78 (4), 655-684. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32147313004>

Riquer Fernández, F. (2012). *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres*. México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Roa, G. (2014). Las políticas públicas frente al feminicidio. [online] *Opd.org.do*. Disponible en: <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-politicas-publicas/1673-las-politicas-publicas-frente-al-feminicidio> [Consultado el 18 de enero de 2019].

Sabatier, P. (Ed.). (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Argentina. Westview Press.

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frédéric Varone, et al. (2008). *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.

Vásquez Mejías, A. (2016). Feminicidios en la frontera chilena: el caso de Alto Hospicio. *Literatura: teoría, historia, crítica*, 18(1), 53-74. doi:<https://doi.org/10.15446/lthc.v18n1.54679>

Vázquez, N. y Díaz, G. (2014). La alerta de género en el Estado de México: una mirada desde la agenda mediática. En: Barraza, M. y Manjarrez, D. (Coord.). *Violencia de género y políticas públicas*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. México, pp. 77-98. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/328542431_La_alerta_de_genero_en_el_estado_de_mexico_una_mirada_desde_la_agenda_mediatica

Vázquez Camacho, S. J. (2011). El caso "campo algodonnero" ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 11, 515-561. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-46542011000100018&script=sci_arttext&tlng=pt

Villarreal Cantú, Eduardo (2010). Políticas Públicas. En: Villarreal Cantú Eduardo y Martínez González, Víctor Hugo (Coord.) *(Pre) textos para el análisis político*. Disciplinas, reglas y procesos, Flacso México: Universidad Von Humboldt, México, Pág. 259-281.

Fuentes hemerográficas

Acevedo, M. (2006). Ofrece PGJEM recompensa por feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en:

https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=687101|ArticulosGC_Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/583/1164505.jpg&text=homicidios+mujeres+edomex+femicidios&tit= [Recuperado el 12 de febrero de 2019].

Angel, A. (2016). En Veracruz no hay alerta de género porque la frenó la directora de Instituto de las Mujeres. *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/04/en-veracruz-no-hay-alerta-de-genero-porque-la-freno-la-directora-de-instituto-de-las-mujeres/> [Recuperado el 12 de junio de 2018].

----- (2016). Gobierno de Duarte incumplió en activar alerta de género en Veracruz, resuelve tribunal federal. *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/05/gobierno-de-duarte-incumplio-en-activar-alerta-de-genero-en-veracruz-resuelve-tribunal-federal/> [Recuperado el 25 de febrero de 2018].

Animal Político. (2015). Por 1a vez, Segob declara alerta de género: lo hace para 11 municipios del Edomex. *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/07/declaran-alerta-de-genero-en-11-municipios-del-estado-de-mexico/> [Recuperado el 24 de febrero de 2018].

----- (2015). Por 1a vez, Segob declara alerta de género: lo hace para 11 municipios del Edomex. *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/07/declaran-alerta-de-genero-en-11-municipios-del-estado-de-mexico/> [Recuperado el 14 de marzo de 2018].

- (2016). El Congreso de Veracruz aprueba reforma antiaborto propuesta por Javier Duarte. *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/07/congreso-veracruz-aprueba-otra-vez-reforma-antiaborto-propuesta-javier-duarte/> [Recuperado el 17 de enero de 2018].
- (2016). Estos son los 11 municipios de Veracruz en los que se activó la alerta de género. *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/11/municipios-veracruz-alerta-genero/> [Recuperado el 12 de diciembre de 2018].
- Arteta, I. (2013). Justifican rechazo a alerta en Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1449366|ArticulosGC_Reforma&url=&text=feminicidios+EDOMEX&tit= [Recuperado el 6 de marzo de 2019].
- Ayala, F. (2017). Declaran alerta de género en ocho municipios de Guerrero. *Publimetro*. [online] Disponible en: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/06/22/declaran-alerta-de-genero-en-ocho-municipios-de-guerrero.html> [Recuperado el 19 de marzo de 2019].
- Baptista, D. (2015). Cuestionan a Segob por feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1163149|ArticulosCMS&url=https://img.gruporeforma.com/imagenes/ElementoRelacionado/3/918/2917337.jpg&text=feminicidios+EDOMEX&tit=> [Recuperado el 9 de marzo de 2019].
- Barrera, C., Baltazar, A. y García, N. (2009). Urgen atacar feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=3587584|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20091126/interactiva/REDO20091126-012.JPG&text=feminicidios+edomex&tit=Urgen%20atacar%20feminicidios> [Consultado el 16 de febrero de 2019].
- Brito, L. (2008). Alertan por feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=2883001|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20080207/interactiva/REDO20080207-012.JPG&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit=Alertan%20por%20feminicidios> [Consultado el 14 de febrero de 2019].

- Campos Garza, L. (2016). Lanzas alerta de género en 5 municipios de Nuevo León. *Proceso*. [online] Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/463121/lanzan-alerta-genero-en-5-municipios-nuevo-leon> [Recuperado el 2 de febrero de 2019].
- Chio, Y. (2017). Ignora Nuevo León ‘Alerta de Género’. *ABC*. [online] Disponible en: <http://www.periodicoabc.mx/ignora-nuevo-leon-alerta-de-genero/72613> [Recuperado el 1 de mayo de 2018].
- CNN. (2016). Gobierno declara Alerta de Género en 14 municipios de Michoacán. *CNN México*. [online] Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2016/06/28/gobernacion-declaran-alerta-de-genero-en-14-municipios-de-michoacan> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].
- CNN México. (2011). La Cámara de Diputados aprueba la tipificación del delito del feminicidio. *Expansión*. [online] Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2011/12/13/la-camara-de-diputados-aprueba-la-tipificacion-del-delito-de-feminicidio> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].
- Cuadros, M. (2014). Ajustan feminicidio en el Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1490382|ArticulosGC_Reforma?url=&text=feminicidios+EDOMEX&tit= [Recuperado el 6 de marzo de 2019].
- Dávila, I. (2011). El Edomex, en alerta permanente por la violencia de género: Peña Nieto. *La Jornada*. [online] Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2011/02/02/opinion/015n2pol#> [Recuperado el 4 de marzo de 2019].
- Desinformémonos. (2016). La Alerta de Violencia de Género contra Mujeres en Nuevo León y Veracruz. *Desinformémonos*. [online] Disponible en: <https://desinformemonos.org/la-alerta-violencia-genero-mujeres-nuevo-leon-veracruz/> [Recuperado el 22 de octubre de 2019].
- Díaz, C. (2006). Crean comisión para feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=713432|ArticulosGC_Reforma?url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/612/1222658.jpg&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit= [Recuperado el 12 de febrero de 2019].
- (2007). Repuntan asesinatos de mujeres en Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=818872|ArticulosG>

[C Reforma&url=&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit=](#) [Recuperado el 13 de febrero 2019].

----- (2007). Aumenta violencia a mujeres de Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=819188|ArticulosGC Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/734/1467292.jpg&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit= [Recuperado el 13 de febrero de 2019].

----- (2008). Suben 4.3% feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=2850426|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20080107/interactiva/REDO20080107-009.JPG&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit=Suben%204.3%%20feminicidios> [Consultado el 14 de febrero de 2019].

----- (2010). Asesinan a mujeres con más saña. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1124599|ArticulosGC Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1120/2238144.jpg&text=feminicidios&tit= [Recuperado el 22 de febrero de 2019].

Envila Fischer, G. (2017). 45 feminicidios en Michoacán en 2017, demuestran ineficacia de Alerta de Género. *Cambio de Michoacán*. [online] Disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-n22247> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].

Escalante, J. (2015). Promueven alerta masiva. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=5577561|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20150405/interactiva/REST20150405-012.JPG&text=feminicidios+EDOMEX&tit=Promueven%20alerta%20masiva> [Recuperado el 9 de marzo de 2019].

Flores, N. (2017). Lejos de cumplir Alerta de Género, gobierno de Chiapas usa programa con fines electorales: ONG. *Contralínea*. [online] Disponible en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2017/04/26/lejos-de-cumplir-alerta-de-genero-gobierno-de-chiapas-usa-programa-con-fines-electorales-ong/> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].

García, A. (2017). Emiten alerta de género para 5 municipios de Sinaloa. *El Universal*. [online] Disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/03/31/emiten-alerta-de-genero-para-5-municipios-de-sinaloa> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].

----- (2011). Exigen alto a feminicidios en el Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1331263|ArticulosGC_Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1446/2891533.jpg&text=feminicidios+EDOMEX&tit= [Recuperado el 4 de marzo de 2019].

Gómez, E. (2006). Exigen detener feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=2199963|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20060511/interactiva/REDO20060511-010.JPG&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit=Exigen%20detener%20feminicidios> [Recuperado el 8 de febrero de 2019].

Gómez, E. (2009). Propone PAN protocolo para feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1092003|ArticulosGC_Reforma&url=&text=feminicidios+edomex&tit= [Recuperado el 16 de febrero de 2019].

----- (2009). Piden acciones contra feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1088944|ArticulosGC_Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1065/2128629.jpg&text=feminicidios+edomex&tit= [Recuperado el 16 de febrero de 2019].

----- (2011). Buscan en Congreso tipificar feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=4097967|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20110311/interactiva/REDO20110311-011.JPG&text=feminicidios+EDOMEX&tit=Buscan%20en%20Congreso%20tipificar%20feminicidios> [Recuperado el 2 de febrero de 2019].

----- (2011). Tipifican feminicidios en el Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1234537|ArticulosGC_Reforma&url=&text=feminicidios+EDOMEX&tit= [Recuperado el 2 de marzo de 2019].

----- (2012). Ignoran citar al Procurador mexiquense. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1331757|Articulos>

[GC Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1447/2893187.jpg&text=feminicidios+EDOMEX&tit=](https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1447/2893187.jpg&text=feminicidios+EDOMEX&tit=) [Recuperado el 4 de marzo de 2019].

----- (2011). Demanda el PRD declarar alerta de género. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1417891|ArticulosGC_Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1612/3223422.jpg&text=feminicidios+EDOMEX&tit= [Recuperado el 6 de marzo de 2019].

----- (2013). Inquieta caso de Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=4886304|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20130620/interactiva/RNAC20130620-007.JPG&text=feminicidios+EDOMEX&tit=Inquieta%20caso%20de%20Edomex> [Recuperado el 6 de marzo de 2019].

Granados Chapa, M. (2010). El déficit de Bazbaz. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=3758099|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20100416/interactiva/RPRI20100416-013.JPG&text=feminicidios&tit=PLAZA%20P%DABLICA%20/%20E1%20d%E9ficit%20de%20Bazbaz> [Recuperado el 21 de febrero de 2019].

Gutierrez, A. (4 de junio de 2012). Alerta de genero afectaría imagen de Sinaloa. *Línea Directa*. [online] Disponible en: <http://www.lineadirectaportal.com/publicacion.php?noticia=83506>

Ibarra, M. (2011). Evitan PRI y PVEM alerta de género. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1444783|ArticulosGC_Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1664/3326489.jpg&text=feminicidios+EDOMEX&tit= [Recuperado el 6 de marzo 2019].

Irizar, G. (2011). Peña las trae muertas. - panista. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1332723|ArticulosGC_Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1449/2896820.jpg&text=feminicidios+EDOMEX&tit= [Recuperado el 4 de marzo de 2019].

León, A. (2011). Ven simulación por feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=591913|ArticulosCMS&url=&text=feminicidios+EDOMEX&tit=> [Recuperado el 7 de marzo de 2018].

López, E. (2012). México: inclusión del feminicidio en los códigos penales de las entidades federativas. *Feminicidio.Net*. [online] Disponible en:

<https://feminicidio.net/articulo/m%C3%A9xico-inclusi%C3%B3n-del-feminicidio-en-los-c%C3%B3digos-penales-de-las-entidades-federativas> [Recuperado el 7 de diciembre de 2018]

López, H. (2011). Cae fiscal de mujeres en Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=1332626|Articulos_GC_Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1449/2896527.jpg&text=feminicidios+EDOMEX&tit [Recuperado el 4 de marzo de 2019].

Mandujano, I. (2016). Anuncian declaratoria también para Chiapas. *Proceso*. [online] Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/463130/anuncian-alerta-genero-algunos-municipios-chiapas> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].

----- (2017). Denuncian aumento de violencia feminicida en Chiapas pese a la alerta de género. *Proceso*. [online] Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/483270/denuncian-aumento-violencia-feminicida-en-chiapas-pese-a-la-alerta-genero> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].

Martínez, D. (2015). ¿Qué medidas se aplicarán en el Edomex con la alerta de género? *CNN México*. [online] Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2015/07/29/que-medidas-se-aplicaran-en-el-edomex-con-la-alerta-de-genero> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].

Martínez Elorriaga, E. (2018). En Michoacán 400 mujeres han sido asesinadas los últimos 3 años. *La Jornada*. [online] Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2018/10/01/en-michoacan-400-mujeres-ha-sido-asesinadas-los-ultimos-3-anos-8351.html> [Recuperado el 14 de octubre de 2019].

Merlos, A. (2005). Ocultan feminicidios en Estado de México. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=1921911|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20050731/interactiva/RNAC20050731-002.JPG&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit=Ocultan%20feminicidios%20en%20Estado%20de%20M%Éxico> [Consultado el 7 de febrero de 2019].

Miranda, J. (2017). Levantan parcialmente alerta de género en Morelos. *El Universal*. [online] Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/04/27/levantan-parcialmente-alerta-de-genero-en-morelos> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].

Montalvo, T. (2013). Alerta de género en Edomex, sólo hasta que violencia sea “inmanejable”. *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/08/solo-hasta->

[que-violencia-sea-inmanejable-se-decretara-alerta-de-genero-en-edomex/](#) [Recuperado el 10 de octubre de 2018].

Montalvo, T. (2014). ¿Cuántos feminicidios son suficientes para una alerta de género? *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/05/cuantos-asesinatos-de-mujeres-son-suficientes-para-aplicar-una-alerta-de-genero/> [Recuperado el 10 de octubre de 2018].

----- (2014). Feminicidios en el Estado de México, ¿por qué la sociedad civil acusa que hay fallas para investigarlo? *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/12/feminicidios-en-el-estado-de-mexico-por-que-la-sociedad-civil-acusa-que-hay-fallas-para-investigarlo/> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].

----- (2017). Reforma antiaborto de Javier Duarte empuja a Veracruz hacia una nueva alerta de género. *Animal Político*. [online] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2017/03/antiaborto-veracruz-alerta-de-genero/> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].

Morales, L. (2006). Exhortan a Peña a erradicar feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=757187|ArticulosGC_Reforma&url=&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit= [Recuperado el 12 de febrero de 2019].

Morales, L. (2011). Denuncian simulación en atención a las mujeres. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=4099097|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20110312/interactiva/REDO20110312-007.JPG&text=feminicidios+EDOMEX&tit=Denuncian%20simulaci%F3n%20en%20atenci%F3n%20a%20las%20mujeres> [Recuperado el 2 de marzo de 2019].

Muedano, M. (2017) Imparable, el crimen contra las mujeres; cifras del Inegi. *Excélsior*. [online] Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/10/22/1196308#imagen-2> [Recuperado el 12 de diciembre de 2018].

Notimex. (2011). Durango tipifica el feminicidio como delito grave. *Azteca Noticias*. [online] Disponible en: <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/seguridad/84336/durango-tipifica-el-feminicidio-como-delito-grave> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].

- OCNF (2011). Diferencias teóricas retrasan tipo penal feminicidio. *OCNF*. [online] Disponible en <http://observatoriofeminicidio.blogspot.com/2011/05/diferencias-teoricas-retrasan-tipo.html> [recuperado el 4 de marzo 2019].
- Ortiz, F. (2008). Reporta Edomex 71 feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=937034|ArticulosG C Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/862/1723621.jpg&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit= [Consultado el 14 de febrero de 2019].
- Portas, E. (2007). Encabeza Edomex cifras de feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=2684344|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20070803/interactiva/RNAC20070803-012.JPG&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit=Encabeza%20Edomex%20cifras%20de%20feminicidios> [Consultado el 13 de febrero de 2019].
- Proceso. (2015). Decretan alerta de género en ocho municipios de Morelos. *Proceso*. [online] Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/412604/decretan-alerta-de-genero-en-ocho-municipios-de-morelos> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].
- Ramón, R. (2014). Insisten en declarar alerta de género en el estado de México. *La Jornada*. [online] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/08/26/estados/031n1est> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].
- Rea, D. (2010). Acusan que narco 'oculta' a feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx> [Recuperado el 22 de febrero de 2019].
- (2011). Llama Naciones Unidas a tipificar feminicidio en México. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=4094560|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20110308/interactiva/RPRI20110308-011.JPG&text=feminicidios+EDOMEX&tit=Llama%20Naciones%20Unidas%20a%20tipificar%20feminicidio%20en%20M%E9xico> [Consultado el 2 de febrero de 2019].
- Reforma (2005). Repuntan asesinatos en Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=585430|ArticulosG C Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/472/942126.jpg&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit= [Consultado el 7 de febrero de 2019].

- (2005). Ven similitudes entre muertes de mujeres. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=675810|ArticulosGC_Reforma&url=&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit [Consultado el 8 de febrero de 2019].
- Rosagel, S. (2015). La alerta de género es apenas un primer triunfo, pero urge cubrir todo el Edomex: ONG's. *Sin Embargo*. [online] Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/29-07-2015/1430774> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].
- Salazar, C. y Guerrero, C. (2014). Frena PRI alerta de género para Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=617234|ArticulosCMS&url=https://img.gruporeforma.com/imagenes/ElementoRelacionado/2/291/1290173.jpg&text=feminicidios+EDOMEX&tit=> [Recuperado el 7 de marzo de 2019].
- Sánchez, I. (2017). "Cero tolerancia" tras alerta de género en Sinaloa: Quirino. *La Jornada*. [online] Disponible en: <http://jornadabc.mx/tijuana/02-04-2017/cero-tolerancia-tras-alerta-de-genero-en-sinaloa-quirino> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].
- Sierra, C. (2016). A 5 meses de Alerta de Violencia de Género en Michoacán. *Quadratin Michoacán*. [online] Disponible en: <https://www.quadratin.com.mx/principal/A-5-meses-de-Alerta-de-Violencia-de-G%C3%A9nero-en-Michoac%C3%A1n> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].
- Sin Embargo. (2014). "Hay cosas más graves que atender", dice el gobierno del Edomex a los activistas que piden la alerta de género. *Sin Embargo*. [online] Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/24-05-2014/1002710> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].
- Torres, G. (2011). Insiste OCNF en declarar Alerta de Género en Edomex. *OCNF*. [online] Observatoriofeminicidio.blogspot.com. Disponible en: <http://observatoriofeminicidio.blogspot.com/2011/02/insiste-ocnf-en-declarar-alerta-de.html> [Recuperado el 4 de marzo de 2019].
- Vicenteño, D. (2005). Lidera el Edomex lista de feminicidios. *Reforma*. [online] Disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=1733762|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.reforma.com/20050114/interactiva/RNAC20050114-009.JPG&text=homicidios+mujeres+edomex+feminicidios&tit=Lidera%20el%20Edomex%20lista%20de%20feminicidios> [Consultado el 7 de febrero de 2019].

- Villalpando, R. y Castillo G. (2011). Registra Juárez en 2010 la cifra más alta de feminicidios en 18 años. *La Jornada*. [online] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/02/politica/006n1pol> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].
- Xantomila, J. (2017). Desmiente ONG que se haya levantado alerta de género en Morelos. *La Jornada*. [online] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/05/09/desmiente-ong-que-se-haya-levantado-alerta-de-genero-en-morelos> [Recuperado el 12 de octubre de 2018].
- Zamora, A. (2014). En el Edomex “hay cosas más graves que atender” que los feminicidios: gobierno mexiquense. *Proceso*. [online] Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/372987/en-el-edomex-hay-cosas-mas-graves-que-atender-que-los-femicidios-gobierno-mexiquense?fbclid=IwAR2jiAKPuEA0Kcv47F3Oos6hPdvrXl1m91f0N5b7bvMyzsJFabucgwexwdk> [Recuperado el 9 de marzo de 2019].
- Zepeda, G. (2006). Piden reforzar seguridad en Chimalhuacán. *Reforma*. [online] Disponible: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=689359|ArticulosGC_Reforma&url=&text=homicidios+mujeres+edomex+femicidios&tit= [Recuperado el 12 de febrero de 2019].
- (2007). Preocupan a Peña feminicidios en Edomex. *Reforma*. [online] Disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=769777|ArticulosGC_Reforma&url=https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/675/1348620.jpg&text=homicidios+mujeres+edomex+femicidios&tit= [Recuperado el 13 de febrero de 2019].

Documentos oficiales

- Diario Oficial de la Federación (2012). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. México: Gobierno Federal, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref113_14jun12.pdf.
- Cámara de Diputados (2005). *1er. Informe sustantivo de actividades del 14 de abril de 2004 al 14 de abril de 2005*. Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana. México.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2014). *Cuarta Visitaduría General. Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Anexo Tipificación Femicidio*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado en enero de 2018 de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/mujer/6_MonitoreoLegislacion/6.9/A/tipificacionFemicidioAnexo_2014nov05.pdf
- CMDPDH, OCNF. (2011). *Amparo indirecto*. México. Disponible en: http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2015/08/amparo_indirecto.pdf
- Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. (2004). *Informe de gestión noviembre 2003 - abril 2004*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado en agosto de 2018, de https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Femicidio/2_Info_nac/6.pdf
- gob.mx. (2018). *Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. [online] Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>
- Gobierno del Estado de México (2008). *Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar en el Estado de México*. Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (2008). *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de México*. Estado de México.
- DOF (2007). *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. México, 1 de febrero de 2007, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_040615.pdf
- Fernández, Cruz, Lajous, et. al. (2012). *Género y democracia*. México. Consejo Nacional para prevenir la Discriminación. Recuperado en diciembre de 2018, de: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GeneroyDemocracia_ACCSS.pdf
- OCNF (2008). *Una mirada al femicidio en México, 2007-2008*. Informe del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio. [online] Disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/ba8440_7f0f7db2392a49a2845f7e0d1723fcbb.pdf
- OCNF (2012). *Femicidio e impunidad en México: Un contexto de violencia estructural y generalizada*. México. OCNF. Disponible en: <http://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh->

[feminicidio-e-impunidad-en-mexico-un-contexto-de-violencia-estructural-y-generalizada.pdf](#)

- OCNF (2018). *Informe implementación del tipo penal de feminicidio en México: Desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*. OCNF. Disponible en: [https://observatoriofeminicidio.files.wordpress.com/2018/05/enviando-informe-
implementacioc81n-del-tipo-penal-de-feminicidio-en-mecc81xico-2014-2017-1.pdf](https://observatoriofeminicidio.files.wordpress.com/2018/05/enviando-informe-implementacioc81n-del-tipo-penal-de-feminicidio-en-mecc81xico-2014-2017-1.pdf)
- OMS (2019). *Género*. Disponible en: <https://www.who.int/topics/gender/es/>
- ONU México. (2018). *La violencia contra las mujeres no es normal ni tolerable*. [online] Disponible en: <http://www.onu.org.mx/la-violencia-contra-las-mujeres-no-es-normal-ni-tolerable/>
- ONU Mujeres, INMUJERES (2017). *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*. México. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293666/violenciaFeminicidaMx_07dic
web.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293666/violenciaFeminicidaMx_07dic_web.pdf)
- ONU Mujeres, INMUJERES, Cámara de Diputados. (2011). *Feminicidio en México. Aproximaciones, tendencias y cambios, 1985-2009*. México. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_feminicMx1985-2009.pdf
- Quiroga, C. M., García-Sayán, D., Ventura Robles, M., & May Macaulay, M. (2009). *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“campo algodonoero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ciudad Juárez.
- Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C. y Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa. (2010). *Campo Algodonero. Análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano*. México: Fundación Heinrich Böll.
- Riquer, F. y Castro R. (2012). *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres*. México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Secretaría de Gobernación. (2015) *Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México*. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63107/DECLARATORIA_ESTADO_D
E_MEXICO.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63107/DECLARATORIA_ESTADO_D_E_MEXICO.pdf)

- (2015). *Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Morelos*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61248/DeclaratoriaAVGMMorelos.pdf>
- (2015). *Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Michoacán*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108331/Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de AVGM en Michoacan.pdf>
- (2016). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres Estado de Chiapas*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166565/Declaratoria de AVGM Chiapas.pdf>
- (2016). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres Estado de Nuevo León*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166575/Declaratoria de AVGM Nuevo Le n.pdf>
- (2016). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Veracruz*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/167570/Declaratoria AVGM Veracruz.pdf>
- (2017). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Sinaloa*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/206840/Declaratoria_AVGM_Sinaloa.pdf
- (2017). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Colima*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233004/Declaratoria_AVGM_Colima.pdf
- (2017). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de San Luis Potosí*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233315/Declaratoria San Luis Potos .pdf>

----- (2017). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Guerrero.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323110/Declaratoria_AVGM_Guerrero.pdf

----- (2017). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Quintana Roo.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/238267/Declaratoria_Quintana_Roo.pdf

----- (2017). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Nayarit.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246370/Declaratoria_Nayarit_final_.pdf

----- (2015). *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Guanajuato.* Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103386/Declaratoria de improcedencia Guanajuato.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103386/Declaratoria_de_improcedencia_Guanajuato.pdf)

----- (2017). *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Querétaro.* Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/197055/Resoluci n AVGM QUERETA RO.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/197055/Resoluci_n_AVGM_QUERETA_RO.pdf)

----- (2017). *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Puebla.* Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/237980/Resolucio n SEGOB Puebla.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/237980/Resolucio_n_SEGOB_Puebla.pdf)

----- (2017). *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Municipio de Cajeme, Sonora.* Disponible en: http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Sonora

----- (2017). *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Tabasco.*

Disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246235/Resolucion_Tabasco_AVGM_notificacio_n.pdf

----- (2017). *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Tlaxcala.*

Disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246230/Resolucion_AVGM_Tlaxcala.pdf

SNPASEVCM (2011). *Versión estenográfica de la sesión celebrada el día 11 de enero de 2011.*

México. Disponible en: http://www.cmdpdh.org/wp-content/uploads/2015/08/version_estenografica_sesion_11_01_2011.pdf