UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN URBANA

Violencia contra las mujeres: proceso de inclusión en la agenda del gobierno federal

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN URBANA**

P R E S E N T A :

JAZMÍN MARTÍNEZ JOSÉ

D I R E C T O R A

MTRA. TANIA VANESSA CARBAJAL CARMONA

Ciudad de México, octubre de 2018.

UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

CA Coordinación Académica

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

GRACIAS A LA VIDA QUE ME HA DADO TANTO

Violeta Parra (1966)

Hoy, también, es un día para agradecer a la vida por darme tanto. En primer lugar me dio unos padres ejemplares. La señora Herminia José acuña y el Señor C.Nicolás Martínez Hernández quienes son muestra de trabajo, esfuerzo y constancia. A ellos debo cada uno de mis logros. Nunca podre agradecer todo lo que me han enseñado y todo el amor que me han dado. Por hacer de mí una mujer exitosa. A mi madre en especial por fortalecerme y guiar con su ejemplo de ética incomparable y su éxito constante que la hace ser una gran mujer. A mi padre por ser un hombre ejemplar en nuestra familia y por ser la persona que me inspiro a ser politóloga. A ellos por inyectar sus ilusiones y hacer de mi esta mujer que rompe con roles y estereotipos. Gracias!

A mi amada Universidad Autónoma de la Ciudad de México no solo ser una gran institución sino por crear el espacio idóneo para crear conocimiento científico y de calidad en cada uno de nosotras y nosotros como estudiantes. Por desarrollar científicas y científicos dispuestos a desarrollar el conocimiento adquirido. Con el objetivo de desarrollar una mejora continua en nuestro país y en donde sea necesario. A mis compañeras y compañeros de clase en quienes encontré amigas y amigos verdaderos. Gracias!

A mi directora de tesis. La Doctora Tania Vanessa Carbajal Carmona que para mí ha sido, desde el primer día de clase, y será mi inspiración como politóloga y mujer. A quien agradezco profundamente su enseñanza sobre el quehacer de nuestra disciplina científica: La Ciencia política y Administración Urbana, por cada uno de sus análisis para complementar mi tesis, por su tiempo, amistad y consejo. A mis profesoras, Doctora María Norma Mogrovejo Aquise y Doctora Mariana Berlanga Gayón por compartirme y enseñarme la pasión por el estudio de las situaciones que día a día acótense en nuestra vida, con una nueva perspectiva, y por su pronunciamiento a favor de las mujeres. A mi profesor Doctor Gilberto Alvide Arellano un hombre profesional que con empatía compartió conmigo cada uno de sus conocimientos para el análisis de la Ciencia política. A todas mis profesoras y

profesores de la carrera cada una de sus enseñanzas ha sido un pilar fundamental en mi vida académica. Por hacer de mí una mujer profesional de calidad. Gracias!

A mi amado esposo Fernando López Guzmán con quien he compartido la experiencia de vivir la igualdad de género entre mujeres y hombres. Por compartir el dolor de romper con todas las costumbres, roles y estereotipos. Por ser mi compañero de aprendizaje académico, laboral, emocional y de vida. Por apoyarme a continuar en el camino académico. Por ser un hombre fuerte que siempre está a mi lado a pesar de las circunstancias. Por ser mi fortaleza en días buenos y malos. Por nuestras toma de decisiones en pareja. Por conformar conmigo una nueva familia. Por brindarme su amistad, comprensión y amor. Por coincidir en esta vida. Gracias!

A mis hermanas Norma, Aurora y Yesenia por compartir la dicha de ser una misma en nuestros corazones. El temperamento, la perfección, la humildad entre otras muchas cosas las aprendí de ustedes. A mi hermano Sergio; un niño, un adolescente, un hombre con quien he jugado en nuestra etapa infantil y que últimamente me ha aconsejado. A todos ellos por compartir los mismos padres, nuestra niñez, nuestra adolescencia, nuestra vida. Por compartir alegrías y tristezas. Por estar siempre ahí. Por las llegadas y despedidas de familiares. Por ser mis hermanas y mi hermano. A mis sobrinas y sobrinos quienes son la continuidad de nuestra familia y el presente de nuestra nación. Gracias!

A mi carrera de Trabajo Social que me abrió las puertas laborales donde pude darme cuenta que la violencia contra las mujeres es un tema de Ciencia política y de la administración urbana digna de intervención y de nuevos estudios sociales y políticos. A todas las mujeres que comparten conmigo un evento de su vida para reforzar mi análisis e intervención como trabajadora social o como politóloga. Gracias!

Porque Nada humano me es ajeno.
Gracias a la vida que me ha dado tanto
Me ha dado la risa y me ha dado el llanto
Así yo distingo dicha de quebranto.

INTRODUCCIÓN **5**

CAPÍTULO I: **17**

MARCO REFERENCIAL **17**

ORIGEN ACADÉMICO DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS **17**

GOBIERNO POR POLÍTICAS **23**

EL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS **28**

AGENDA SISTÉMICA Y GUBERNAMENTAL **31**

PROCESO SEGÚN COBB Y ELDER **36**

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO **57**

EL FLUJO DE LAS OPORTUNIDADES DE ELECCIÓN **62**

EL FLUJO DE LOS ACTORES **67**

EL FLUJO DE LOS PROBLEMAS **76**

EL FLUJO DE LAS SOLUCIONES **81**

PROPUESTA **95**

BIBLIOGRAFIA **98**

Introducción

El presente trabajo de investigación es un análisis de políticas públicas que revisa el proceso de inclusión de un asunto en la agenda de gobierno. Se trata de un tema clásico en la disciplina de las políticas públicas, pues la investigación describe y analiza el camino que recorre un tema hasta convertirse en un *problema público* para ser atendido con recursos gubernamentales, por lo cual revisaremos: cuáles actores participan en ese recorrido, cuáles son los apoyos y los principales obstáculos que sortea, cómo va cambiando el planteamiento sustancial del tema y cómo se van construyendo las posibles soluciones –entendidas como acciones de atención gubernamental- que finalmente lo hacen viable para ocupar un lugar en la lista de necesidades que un gobierno atenderá.

Si bien es un tema clásico de las políticas públicas, tiene una vigencia evidente por el tema específico –*asunto*, de acuerdo con la terminología del enfoque de políticas- que se escogió: la violencia contra las mujeres en la república mexicana el cual es un tema vivo, persistente, una herida abierta en nuestra sociedad.

Con la presencia de un asunto tan importante para la sociedad mexicana, es necesario establecer los límites de la investigación, relativos a la ausencia de un debate extenso sobre discriminación, género y violencia, principalmente, límites dados naturalmente por establecer el centro de la discusión en el tema de las políticas públicas, donde la violencia contra las mujeres es el ejemplo práctico de la discusión central.

La argumentación se presenta con base en la evolución de un tema, que originalmente se ubica en la esfera privada, luego salta a la esfera pública y finalmente se coloca como parte de una agenda gubernamental. Esta ruta, metodológicamente, se traza a través de dos conceptos fundamentales para la disciplina de las políticas públicas: agenda sistémica y agenda gubernamental, conceptos que serán tratados a profundidad en el capítulo del marco referencial de esta investigación y que en este caso inician con la descripción del origen de las desventajas entre hombres y mujeres dentro de los hogares de las familias

mexicanas, las cuales desarrollaron diversas costumbres con respecto al trato que se debía dar a las mujeres. Posteriormente durante los años noventa estas desventajas se desarrollaron como un problema recurrente en la vida de las mujeres.

Este problema se refiere a diversas situaciones que se volvieron cotidianas en la vida de las mujeres como: la discriminación, la desigualdad de género, el mal trato y los golpes. Sin embargo, estos problemas fueron considerados como privados porque los integrantes de las familias, sobre todo los padres o esposos de las mujeres, de acuerdo a sus costumbres resolvían esta problemática. Por lo que esta problemática con el paso del tiempo se fue agravando. Un ejemplo de lo antes dicho son los asesinatos de cientos de mujeres en la región de Cd Juárez, Chihuahua en 1993 que abrieron la puerta para que un problema considerado como privado se reconociera como problema del ámbito público. Es decir, que la violencia que se ejercía contra las mujeres en el ámbito familiar fue reconocida como un problema público, primero, por la sociedad y, posteriormente, por el gobierno.

De ahí que dicho análisis toca el nivel de gobierno federal iniciando con la revisión de la literatura acerca de la articulación de demandas de la sociedad al gobierno[1]. Acorde con lo antes mencionado se analiza la articulación de demandas de la sociedad al gobierno de Cd Juárez, Chihuahua, como antecedente del proceso político en la república mexicana, y termina con una mirada a la formación de políticas públicas en esta misma entidad.

El punto de partida es la siguiente hipótesis: las políticas públicas que se han realizado para la atención a situaciones de violencia contra las mujeres en la república mexicana son resultado de un proceso político que incluye la participación activa de actores sociales y políticos, además de diversas variables y flujos que co-participan para que, finalmente, un problema público sea incluido a la agenda gubernamental.

[1]En este caso me refiero al proceso que una problemática recorre desde lo privado a lo público para ser reconocido como un problema público, susceptible de incorporarse a una agenda sistémica y susceptible, por lo tanto, de intervención por parte del Estado.

De ahí que el análisis de esta investigación se apoya de la relación entre la ciencia política y el análisis de políticas. En este caso me apoyaré de la ciencia política para analizar el desarrollo de las reglas del sistema político y su actuar en las instituciones gubernamentales en Cd Juárez, Chihuahua, como parte del ámbito federal con el objetivo de analizar sus alcances y sus límites respecto a la toma de decisiones de los gobiernos en turno. Y en el caso del análisis de políticas públicas, en especial a la formación de agenda de gobierno, el análisis parte acerca del proceso y las etapas que un problema público debe recorrer para ser incluido a la agenda sistémica y a la formación de la agenda gubernamental. Es decir, con este análisis mostraré que la realización de políticas públicas implica la toma de decisiones de actores sociales y políticos que durante el proceso se vuelven complejos pero no imposibles de resolver.

En este entendido para el análisis y descripción de dichos procesos de toma de decisiones por parte de los actores sociales y políticos inicio con el análisis acerca de la formación de la agenda sistémica respecto del reconocimiento de la violencia contra las mujeres en México que continuará con el análisis de la inclusión del problema a la agenda gubernamental a nivel federal. Es decir, una vez que el problema de la violencia contra las mujeres es parte de la agenda sistémica es entonces donde inicia el proceso de inclusión del problema denominado como público a la formación de la agenda gubernamental**.** Para describir y analizar este proceso me apoyo en Cobb y Elder (1972), pioneros en el tema de análisis de agenda, con su propuesta para entender dicho proceso como una coincidencia de diversos factores, a manera de corrientes casi impredecibles, en constante movimiento, que denominan *flujos*: el flujo de los actores, el de los problemas, el de las soluciones y el de las oportunidades de elección con el objetivo de ingresar un problema público a la formación de la agenda gubernamental.

Es de esta manera que se relaciona la teoría con los hechos que acontecieron en México respecto a la formación de las agendas tanto sistémica como gubernamental. En este caso, el tema específico es el proceso evolutivo de un tema, el de la violencia contra las mujeres, que se va definiendo como problema público. Dicho proceso se desarrolla en diferentes

momentos y circunstancias. Inicia, entre muchos otros aspectos, con las diferencias entre hombres y mujeres, desigualdad de género, discriminación, violencia contra las mujeres y el asesinato contra las mujeres y el cual logra colarse finalmente a la agenda gubernamental.

También vale la pena destacar que, si bien no son parte central del análisis, existen antecedentes que inciden en la evolución del tema sobre la violencia contra las mujeres. Es decir, es evidente que el proceso de identificación del problema acerca de la violencia familiar contra las mujeres no fue de manera espontánea. Ya en la década de los setenta en el DF, por ejemplo, existía la identificación de este problema por el movimiento feminista. Sin embargo este problema no se mostraba como un problema relevante para los actores políticos correspondientes, encargados formalmente de la toma de decisiones.

A partir de estos antecedentes, nos encontramos con procesos muy distintos en otras entidades del país, pues mientras en el DF el tema de la violencia contra las mujeres se encontraba puertas adentro de los hogares, escondido en el ámbito de lo privado, en otras localidades, como Cd Juárez, Chihuahua, el problema se fue agudizando hasta llegar al feminicidio.

Basta el caso anterior para ilustrar la construcción y definición del problema de la violencia contra las mujeres como un problema público y su inclusión a la agenda sistémica y gubernamental en la república mexicana. Lo anterior no quiere decir que el problema de feminicidio en Cd Juárez, Chihuahua fue la primera problemática que afectó notablemente a las mujeres en México, pero sí fue la primera en ser reconocida como un problema público que ingresó a las agendas sistémica y gubernamental.

La incorporación de estos antecedentes en Cd Juárez, Chihuahua, en cualquier caso que se estudie el tema de la violencia contra las mujeres en México es indispensable. Para esta investigación en particular, la revisión de la literatura nos fue ubicando con una identidad particular entre muchos puntos de vista. En resumen, pueden delimitarse claramente tantas vertientes como la distribución inequitativa de los roles y funciones tanto en el interior y

exterior del hogar; la discriminación para acceder a niveles superiores de educación; el limitado acceso a trabajos dignos y remunerados acorde a las labores realizadas; la doble jornada en el hogar y en el ámbito laboral. Asimismo, reconocer que la discriminación y la desigualdad que han vivido y viven las mujeres las ha llevado a soportar todo tipo de violencia que en algunos casos concluyen en la muerte.

En los últimos años se ha estudiado y analizado el proceso histórico y las consecuencias que se derivan de la violencia ejercida contra las mujeres en México. Dichos estudios y análisis se han destacado por la identificación del problema de la violencia contra las mujeres como público partiendo desde diversas perspectivas. Por ejemplo las diferencias de género, la discriminación, la violencia y los asesinatos. Todo esto da como resultado el reconocimiento de diferentes modalidades y tipos de violencia contra las mujeres. Es decir el reconocimiento se refiere al estudio del ejercicio de la violencia contra las mujeres partiendo de lo general a lo particular. Con esto quiero decir que se han reconocido y estudiado dos enfoques. El primero corresponde a reconocer los lugares en donde se desarrolla la violencia contra las mujeres: en el hogar, trabajo, escuela, calle y en las instituciones públicas. El segundo corresponde al reconocimiento de las formas en que han sido violentadas: físicamente, psicológicamente, sexualmente, económicamente y patrimonialmente. En resumen, se puede concluir que la violencia contra las mujeres ha sido un conjunto de diversas situaciones de violencia contra las mujeres. Las cuales nos lleva a reflexionar que en el transcurso de la vida las mujeres, de alguna forma, han estado en alguna situación de violencia.

Por otro lado, se han realizado estudios y análisis sobre la eficacia del marco jurídico vigente y políticas públicas mediante la implementación de programas sociales. Es decir, el problema público sobre la violencia contra las mujeres ha sido un tema de debate entre diferentes académicos. A continuación se presenta algunos estudios y análisis que se han realizado referentes a la violencia contra las mujeres.

De acuerdo a la investigación de Mónica Pascua (2006) en su tesis “Asociación entre el

nivel de violencia contra las mujeres dentro del hogar por parte de su pareja 2006 y el nivel de homicidios en su municipio de residencia, un análisis en los municipios mexicanos" identifica que los aspectos con mayor relevancia respecto a la violencia de género, en este caso al género femenino, las principales víctimas de violencia dentro del hogar son las mujeres. Pues la autora supone que la educación y los procesos de construcción de las masculinidades son desarrolladas por las mujeres quienes educan a hombres y mujeres de acuerdo al deber "ser" de cada sexo y género por lo que esto contribuye al desarrollo de las desigualdades entre ambos sexos y géneros a través de comportamientos dentro de las actividades cotidianas. De esta manera considera que las relaciones entre hombres y mujeres en México están regidas por un sistema patriarcal en donde las mujeres son las mayormente violentadas. También atribuye que dicha violencia se desarrolla con mayor frecuencia en los municipios que se encuentran identificados con altas estadísticas de violencia familiar por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2006) los cuales se derivan por los usos y costumbres acerca del comportamiento que las mujeres deben adoptar. En sus consideraciones finales refiere que la eliminación de la violencia contra las mujeres será posible a partir del acceso a las mujeres a las mismas oportunidades de desarrollo que tienen los hombres en la sociedad.

Por su parte, José Guadalupe Palacios (2007) en su tesis "El derecho Humano de las mujeres a una vida libre de violencia y la propuesta de incluirlo como una garantía individual, anexa al artículo 1º de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos" centra su investigación en el marco jurídico mexicano que debería de existir respecto a la protección de la mujer que se encuentra en situaciones de violencia. Considera que la violencia contra de las mujeres constituye la manifestación extrema de las desigualdades históricas en las relaciones de poder entre mujeres y hombres; a través de las valoraciones socioculturales de la diferencia sexual en la cual se ha establecido la supremacía de lo masculino sobre lo femenino, originando una posición de desventaja que se ha traducido en un menor acceso a recursos, oportunidades y toma de decisiones. Su propuesta para la eliminación de la violencia contra las mujeres se basa en la introducción de marcos legales, para la atención y erradicación de la violencia contra de las mujeres, con la inclusión de una

garantía individual en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia en la que se garantice la sanción a los agresores de mujeres.

En el caso de Elizabeth Salazar (2012) en su tesis “Violencia de género y servicios hospitalarios” analiza la violencia de género que han sufrido las pacientes femeninas en hospitales públicos. Considera que la atención hospitalaria debe brindarse de manera adecuada a todos los pacientes sin importar su género. Asimismo, considera que es importante identificar e investigar la causa de ingreso a los servicios hospitalarios. La autora nos brinda una sugerencia de atención a pacientes que ingresan por violencia familiar. Sí la mujer ingreso por violencia familiar se le debería brindar una orientación adecuada para denunciar los hechos de violencia familiar, con esto quiere decir que se debe orientar brevemente sus derechos como víctima de violencia familiar ante el ministerio público y el proceso legal a seguir, y al interior de los hospitales se debería llevar un seguimiento del expediente de la paciente que ingreso por violencia familiar.

La propuesta que la autora considera en su análisis como una posible solución para la identificación eficiente y veraz en situaciones de violencia familiar a las pacientes femeninas consiste en la capacitación adecuada y constante del personal del sector salud para atención a dichas situaciones de violencia. Por esta razón considera que la capacitación deberá estar enfocada en la identificación de situaciones de violencia familiar en las pacientes que ingresan a los hospitales públicos. Además de brindar una orientación adecuada a las pacientes que deseen iniciar una denuncia por violencia familiar. La autora supone que con esta propuesta se ponga en práctica la Norma Oficial Mexicana 046 (NOM-046-SSA2-2005), la cual consiste en la prevención y atención médica a la violencia familiar, para identificar sus alcances y deficiencias respecto a la atención de los pacientes que ingresen por situaciones de violencia de género.

Otra investigación es la que realiza Alma Delia Buendía (2013) con la tesis “La institucionalización de la perspectiva de género en la atención de la violencia contra las

mujeres, el caso del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS) Estado de México" en dicha investigación se centra en las políticas públicas que ha implementado el gobierno del estado de México para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres.

Sin embargo la autora considera que dichas políticas públicas no cumplen con la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres. En primera instancia porque las políticas públicas continúan siendo patriarcales y paternalistas debido a que no están enfocadas al empoderamiento de las mujeres y no toman en cuenta la perspectiva de género. Además que son realizadas por una sola institución que es el CEMYBS en el cual sólo sigue recomendaciones por parte del gobierno federal dejando a un lado la investigación real de lo que acontece en el Estado de México. Por esta razón la autora considera que la institucionalización de la perspectiva de género en el estado de México aportaría los elementos necesarios para que el gobierno del estado de México realice políticas públicas a partir de este enfoque en donde se desarrolle un beneficio real a las mujeres.

En cambio, Azucena Espinoza (2013) en su tesis "Programa de prevención y atención contra la violencia en mujeres mexiquenses" basa su investigación en el tema de políticas públicas abordado desde la política criminal, en donde determina que en los núcleos familiares se han gestado la desigualdad de género, provocando que en la familia como en la sociedad, las mujeres de la república mexicana sean víctimas de discriminación por su condición de sexo y género. También identifica diferentes instrumentos y leyes que se han creado para la protección de las mujeres que sufren algún tipo de violencia. Refiere que desde la creación de dichos instrumentos, la aplicación de los derechos consagrados en los mismos, ha constituido una obligación jurídica aplicable para trabajar a favor de las mujeres mexicanas. Mediante medidas y obligaciones jurídicas, cuyo objetivo principal es combatir la discriminación y hacer realidad la igualdad, entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

Por su parte Cynthia Rodríguez (2014) en su tesis “La violencia contra la mujer y el trabajo extra doméstico femenino” centra su investigación en la identificación del desarrollo de la violencia contra las mujeres en su núcleo familiar. Dicha investigación se basa en un estudio cuantitativo a través de la “Encuesta sobre Dinámica Familiar” (Dinaf) que realizó en la Cd de México y Monterrey entre 1998-1999 con el objetivo de identificar si las mujeres que ingresan al campo laboral remunerado, el cual les brinda independencia económica y empoderamiento, rompen con el circulo de violencia en su núcleo familiar. En dicha investigación los resultados concluyeron que el trabajo extra domestico puede ser una vía para el empoderamiento, la equidad de género y la autonomía de las mujeres.

Sin embargo, el trabajo extra doméstico es considerado multifactorial debido a que puede convertirse en una vía más para ser violentadas por su pareja de tipo económico, es decir que la pareja les quite el dinero, o que se generé un trabajo doble cuando después del horario laboral también tenga que cubrir las actividades del hogar. La autora considera que la violencia contra las mujeres por el trabajo extra doméstico podría tener una solución si mujeres y hombres comparten las responsabilidades económicas y las labores del hogar de manera equitativa. En este entendido se llevaría a cabo la equidad de responsabilidades en el hogar.

Por otra parte, en la investigación que realiza Eva María Villanueva (2014) en su tesis “Procesos de separación de mujeres en contexto de violencia conyugal en Michoacán” considera que dicho proceso en México es un problema significativo ya que la separación de mujeres de su pareja en Michoacán se debe a la violencia que han vivido las mujeres por parte de sus parejas o ex parejas, contribuyendo a que sea un problema público en los últimos años. Pues las separaciones de las familias han sido tomadas como una solución para terminar con la violencia familiar y que en la actualidad este proceso es visto como algo normal en la dinámica familiar.

Sin embargo, la autora considera que, es importante identificar cuáles son los discursos de género que están presentes en el contexto y en la ideología de las mujeres que han

experimentado la separación de sus parejas. Esto ayudaría a que la mujer identificaría a que se encuentra en una situación de violencia familiar y que la separación no se trata de algo normal. Es decir que partiendo de que se identifique la violencia contra las mujeres como un problema público se podrían realizar diversas acciones para el acceso a la justicia. Este acceso a la justicia se sancionaría el ejercicio de violencia de los hombres hacia las mujeres.

Finalmente, en lo que corresponde a la investigación cuantitativa para identificar el número de mujeres violentadas el Instituto Nacional de Geográfica y Estadística (INEGI) realizó investigaciones que identifican la problemática con resultados estadísticos.

Así por ejemplo de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011 de un total de 24’566,381 mujeres casadas o unidas de 15 años o más en el ámbito nacional, se registra que 11’018,415 han vivido algún episodio de maltrato o agresión en el transcurso de su vida conyugal. Cifra reveladora de un alto índice de violencia de género, al representar cerca de la mitad de las mujeres (INEGI, 2011).

En esta cita podemos observar la estadística acerca del número de mujeres que han sido violentadas en su núcleo familiar en nuestro país y que de alguna manera identifican que las situaciones cotidianas en su núcleo familiar se tratan de situaciones de violencia en su contra. Es decir, de violencia contra las mujeres.

Hasta aquí he mostrado algunas investigaciones que corresponden al ámbito académico acerca del reconocimiento de las situaciones de violencia contra las mujeres. Dichas investigaciones destacan el problema desde diferentes perspectivas como: las modalidades y tipos de violencia contra la mujer, en este caso, en la modalidad de violencia familiar e institucional. También identifica que la violencia contra las mujeres se desarrolla de tipo físico, psicológico, sexual, patrimonial y económico. De la misma manera, los autores de dichas investigaciones, destacan que el marco jurídico y políticas públicas implementadas

actualmente son ineficientes para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en nuestro país.

De manera puntual me refiero a que las investigaciones anteriores identifican la problemática y la manera en que se ejecutan las soluciones. Sin embargo, considero que dejan a un lado una parte importante como lo es el análisis del proceso de identificación del problema, la participación de los actores políticos y sociales, y el proceso de inclusión a la agenda sistémica y gubernamental.

Por esta razón, el análisis político que presento a continuación tiene como objetivo el análisis de la participación de actores sociales y políticos para identificar el problema de la violencia contra las mujeres como un problema público y el proceso de inclusión a la agenda, primeramente, sistémica y, posteriormente, a la formación de la gubernamental.

A partir de la revisión del estado del arte mi análisis político incluye el proceso de inclusión de las situaciones de violencia contra las mujeres en México que se encontraba en el ámbito de lo privado el cual tuvo un proceso de reconocimiento social y político para ser colocado como un problema público. Este proceso se puede analizar desde la formación de la agenda sistemática con las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo los problemas sociales llegan a ser problemas públicos?, y ¿cuál es el proceso político para que los problemas públicos ingresen en la agenda sistémica? Asimismo, se analiza el proceso político de un problema público, que ha ingresado la agenda sistemática, a formar parte de la agenda gubernamental con la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es el proceso político para que un problema público sea incluido en la agenda gubernamental?

En el primer capítulo se realiza una introducción del tema sobre los estudios realizados con un marco teórico que hace referencia al estudio del origen de la ciencia política y a su relación con el análisis de políticas públicas. En ellos podemos saber/entender cómo surgen las *ciencias de políticas* y cuál es su contribución a la toma de decisiones políticas y gubernamentales. De la misma forma la contribución que realiza para el análisis de políticas

públicas con los procesos que desarrolla para la inclusión de problemas públicos a la agenda gubernamental. Este análisis inicia con el marco referencial que incluye el enfoque de políticas y su relación con la ciencia política, además de incluir temas como el proceso de políticas públicas, la construcción de los problemas y la formación de la agenda sistémica y gubernamental.

El segundo capítulo se refiere al proceso de reconocimiento de un problema que permaneció por mucho tiempo en el ámbito de lo privado como fue la violencia contra las mujeres. Este reconocimiento inicia con el tema: El origen de la violencia contra las mujeres: Lo diferente como lo inferior. Posteriormente se le brinda continuidad a dicho tema pero con un proceso de reconocimiento como un problema público con el tema: Entre la Discriminación y la violencia contra las mujeres en México el cual posteriormente ingresó a la agenda sistemática. Dicho reconocimiento del problema se centra en el proceso social y político que tuvo que recorrer para ser ingresado a la inclusión de la agenda sistemática. En este entendido centro mi análisis en la participación de diferentes actores que tuvieron una participación importante para el reconocimiento de dicho problema.

Finamente en el capítulo tercero realizo un análisis político enfocado a la formación de la agenda de gobierno federal en México, como parte de las soluciones que se plantearon en la agenda sistémica. Es decir como una continuidad de la inclusión de un problema a la agenda sistemática, y que no solo queda ahí sino que continua, como un formación a la agenda gubernamental. En ella contiene, por decirlo de alguna manera, un listado de acciones que debe realizar el gobierno para brindar, en primer lugar, atención ha dicho problema público.

Capítulo I:
Marco Referencial

Origen académico del enfoque de políticas públicas

Este capítulo tiene como finalidad establecer el enfoque de las políticas públicas como marco referencial del presente análisis político. Iniciando con una breve mención acerca del origen académico de las políticas públicas el cual hace referencia al conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en el* proceso de la política. De igual manera se revisará dos tipos de gestión, en este caso, gobierno por plan y por políticas públicas, este último tipo de gestión, incorpora la participación activa de actores sociales. Siguiendo dicho enfoque, el estudio de las políticas se realiza a partir de grandes etapas que conforman un proceso, no lineal sino complejo, en el que participan diversos actores políticos y sociales para la configuración, finalmente, de las políticas públicas, entendidas como conjuntos de acciones que dan respuesta a necesidades y demandas establecidas desde la sociedad al gobierno. Para comprender dicho proceso de políticas públicas, como ya se había mencionado, me apoyaré del estudio de la inclusión de un tema- problema público a la agenda sistemática y gubernamental a partir de cuatro flujos: de los actores, de los problemas, de las oportunidades de elección y de las soluciones (Cobb y Elder, 1986).

Actualmente vivimos, como la mayor parte del mundo, en un país gobernado a través de políticas públicas. El estilo de gestión gubernamental denominado gobierno por políticas tiene particularidades que es necesario describir para comprender mejor los procesos de toma de decisiones que se suscitan en dicho modelo.

Es de esta manera que doy inicio al marco referencial con el estudio del origen de las *ciencias de políticas*[2] inicio mi estudio apoyándome del proyecto de investigación de Harold

[2]De acuerdo a Aguilar (1993a) las *ciencias de políticas* son aquellas cuyo interés de conocimiento y

D. Lasswell[3](1978), conocido como padre del enfoque de políticas públicas, y quien realizó contribuciones importantes acerca de: “el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política”. Esto significó la identificación de dos tipos de conocimiento necesarios, indispensables, para la toma de decisiones: por un lado, el conocimiento aplicado en la política pública, el conocimiento científico necesario para establecer, por ejemplo, límites a la emisión de gases en la atmósfera sin riesgo para los ciudadanos, para calcular gastos o inversiones, cálculos de operaciones en proyectos de ingeniería, programas de salud, entre muchos otros; y por otro lado, el conocimiento del proceso político en específico, indispensable también para hacer posible las decisiones calculadas mediante el previo conocimiento científico: la injerencia de actores poderosos, los intentos por conservar el estatus quo, la intervención de múltiples intereses –no necesariamente racionales-. Ambos conocimientos, de acuerdo con Lasswell, son necesarios en el proceso de toma de decisiones y en la profesionalización y eficiencia de éstas.

Los estudios realizados a este enfoque se centraron en el estudio de las decisiones públicas del gobierno en el tiempo que se desarrollaba la “Guerra Fría”. De manera puntual el autor se refiere al tipo de soluciones que el gobierno implementó en aquella época. El objetivo principal se basó en brindar soluciones a los problemas que provocaron la crisis de seguridad nacional y la rebelión para la defensa nacional. Como sabemos la guerra fría, entre otras cosas, dio origen a que la sociedad civil identificara diversos problemas sociales entre los que destacaron: los conflictos económicos, políticos e ideológicos.

---

de intervención científica es el proceso a través del cual se hace una política, cómo se le elige y cómo se le diseña. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.

[3]Sociólogo estadounidense Profesor en la Universidad de Yale y director de la *Experimental División for the Study of Wartime Comunication* (División experimental para el estudio de la comunicación en tiempos de guerra) (Illionis, 1902 Nueva York, 1978), Fundador de la sociología política americana que se basó en la construcción de un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón.

En consecuencia, el gobierno norteamericano, de acuerdo a Harold D. Lasswell (1978), desde una perspectiva moral y política, identificó que la dignidad humana, la democracia y el libre mercado estaban amenazados por el "estado cuartel". Asimismo, el autor, y su equipo multidisciplinario, identificaron que los procesos de toma de decisiones tenían que cambiar con el objetivo de aumentar la función *inteligencia* para incrementar la racionalidad de la política y lograr que los hechos y las interpretaciones influyeran efectivamente en el proceso de toma de decisiones. Por lo que se consideró importante reconstruir la unidad de la vida intelectual que conjugará la ciencia y la ciencia política con el fin de construir una política racional. A partir de la aplicación de metodologías para generar un proceso de toma de decisiones políticas racionales.

En este caso es preciso mostrar que Harold D. Lasswell (1978) centró su investigación desde diferentes planteamientos por ejemplo; "de sí, cómo y hasta donde, las decisiones político-administrativas pueden prescindir o incorporar el conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansa en la ciencia, la tecnología y la información". Estas interrogantes facilitaron la realización de definiciones acerca problemas sociales a partir de la ciencia[4].

Por tanto la creación de las ciencias de políticas[5] dio apertura a diversos aportes y

[4]Referente a la aplicación de la ciencia para apoyar la definición de los problemas sociales en aquellos años de la guerra fría, también se contaba con la colaboración de diversos estudios científicos sociales, que fueron organizados por la oficina de investigación y desarrollo científico, la oficina de administración de precios y del consejo directivo de producción de guerra, que fueron desarrollados por economistas que mostraron finos modelos de asignación eficiente de recursos y sofisticados análisis de costo- beneficio en coordinación de analistas de sistemas y los investigadores de operaciones.

[5]Referente a la creación de las ciencias de políticas se llevó a cabo durante el análisis de sociólogos, politólogos, psicólogos sociales, antropólogos bajo la dirección de Harold Lasswell, en la Biblioteca del Congreso, sobre la "división experimental para el estudio de las comunicaciones en tiempos de guerra" los temas desarrollados fueron el manejo de la información, el uso de propaganda, la información de la opinión, el estudio de liderazgo. Esto fue el origen de que, en

expectativas entre la teoría y la práctica como: “la orientación hacia las políticas” en un doble sentido: 1) las ciencias sociales manifiestan un interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio 2) poseen una capacidad creciente para perfeccionar la racionalidad del proceso decisorio de la política.

> Harold D. Lasswell (1978) plantea que se puede considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado. Las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) utilizan el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos Aguilar (1993a, pag 47).

A forma de resumen se puede concluir que el resultado de la depresión y la guerra fría, sin dejar de mencionar las crisis sociales que se desarrollaron en este periodo, dieron inicio a la incorporación de perspectivas teóricas referente a las ciencias sociales, objetos de estudio, el avance de los métodos de investigación; que se involucraron constructivamente en las decisiones políticas las cuales contribuyeron a pensar de otra manera la solución de problemas sociales, donde la incorporación de las ciencias fue fundamental como disciplinas auxiliares en la planeación y en la toma de decisiones.

Con esta información podemos concluir que las ciencias de políticas desarrollan procesos de elaboración y ejecución de decisiones. Es decir, a partir de los estudios realizados, posteriores a la guerra fría, las decisiones políticas deben tener una metodología para concluir en resultados eficientes. De manera puntual me refiero a que la ciencia política es apoyada por la ciencia la cual brinda tratamientos de calidad, en este caso, se desarrolla a

---

1950, después de audiencias y debates sobre la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno en el patrocinio de la investigación científica, el congreso aprobó la creación de la *National Science Fundation*. En la Fundación Nacional de Ciencias y con el apoyo de Fundación Ford se crea *Rand Corporation* con fines de análisis y recomendación independiente de proyectos que desarrollaron diversos proyectos como la puesta en marcha de *Policy Sciencies* (ciencias de políticas) en 1951 por Daniel Lerner y Harold D. Lasswell.

través de la incorporación de políticas públicas.

“De ahí que para comprender de manera clara la aplicación de la ciencia política Harold Lasswell introdujo trabajos intelectuales de Weber. Estos trabajos fueron acerca del positivismo y humanismo para comprender que “las ciencias ayudan a saber lo que se quiere, al esclarecimiento de las metas” Aguilar (1993a, pag 51). Por ejemplo, dar respuesta a los conflictos sobre los derechos humanos a través de las ciencias sociales.

En concreto el autor para desarrollar esta disciplina estableció la importancia de dos tipos de conocimiento distintos, pero complementarios: el conocimiento *en* y el conocimiento *de* la política.

En cuanto al el conocimiento *en* el proceso de la política incorpora datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política pública, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Es el estudio de forma cuantitativa para la evaluación de las políticas implementadas como solución a un problema en la sociedad en las cuales se verificará su eficacia y su posible mejoramiento.

“Con respecto al conocimiento *del* proceso de la política: Este se desarrolla mediante el proceso de decisión de la política, así como de hecho como sucede: utiliza la teoría positiva para desarrollar descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado – gobierno- elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. Este es el estudio de forma cualitativa que brinda los aportes teóricos para entender y desarrollar una política pública” Aguilar, (1993ª, pag 51)

Ambos tipos de conocimiento son complementarios en la toma de decisiones. El primero, para establecer el componente racional necesario para establecer, por ejemplo, los topes mínimos y máximos en la emisión de contaminantes atmosféricos; el salario mínimo; la velocidad que establecerá el reglamento de tránsito; el mejor tratamiento para el desecho

de residuos sólidos, entre otros. El segundo, para analizar, por ejemplo, la influencia de los grupos de presión y de poder en dichas decisiones, la intervención que pueden tener las industrias en el proceso de la ley de emisión de contaminantes, así como el tiempo y el proceso legislativo necesario para la elaboración de dicha ley.

Los tomadores de decisiones requieren ambos tipos de conocimiento, por lo que es evidente que el proceso no es absolutamente racional, sino que está atravesado por actores –políticos y sociales- con intereses y diferentes niveles de recursos para sobreponer esos intereses por sobre los de los demás.

Gobierno por políticas

En el tema anterior se revisaron los estudios realizados acerca de los orígenes de las políticas públicas respecto a los aspectos que se deben considerar para la toma de decisiones. Después de este estudio ahora nos centraremos en el estudio del gobierno por políticas el cual retoma el enfoque de políticas públicas para estructurar un nuevo proceso de toma de decisiones respecto a la realización de políticas públicas.

> El objetivo del gobierno por políticas es el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones corporativas, pluralistas, de grupos de interés, clientelares, que las hicieron caer en manos de gorrones, coaliciones destructivas o buscadores de renta, al amparo de la acción colectiva y de los movimientos de masas. Aguilar (1993a, pag 34)."

En otras palabras, el gobierno por políticas públicas se refiere a la atención especializada a diferentes problemas públicos que previamente fueron analizados por actores políticos que, a partir de su decisión se aceptaron problemas que requerían la intervención gubernamental. Es decir, el gobierno por políticas públicas se refiere a la atención de los problemas sociales mediante la administración de los recursos públicos destinada a atender asuntos muy acotados que son producto de la presión que algunos actores hacen para colocarlos en la agenda gubernamental.

Algo contrario que se realizaba en el *gobierno por plan*. Al respecto, Aguilar (1993a, pag31) refiere que este tipo de gobierno se llevó a cabo mediante decisiones autoritarias sobre la administración pública. Este tipo de gobierno se caracterizó por ser innecesario debido a que carecía de contrapesos en la toma de decisiones convirtiéndose así en un gobierno homogéneo. El resultado de este tipo de gobierno fue una misma solución a todos los problemas públicos. Además de generar un gasto masivo, falta de regulación y el desarrollo de la burocratización. Es decir este tipo de gobierno se convirtió en paternalista con dos características importantes. En primer lugar fue el endeudamiento externo y en segundo lugar los problemas públicos no tenían una solución evaluable, dada la ambigüedad y

generalidad con que eran planteados los temas.

Por esta razón gobernar por políticas se refiere al proceso de toma de decisiones, identificación de problemas públicos, la participación activa de los ciudadanos y a una administración maximizadora. Es así que el gobierno por políticas “son decisiones de gobierno que incorpora la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” Aguilar (1993a, pag 36). Es de esta manera que el gobierno por políticas que se caracteriza, al menos en teoría, por una sociedad informada, participativa y democrática. Es decir, en este tipo de gobierno los ciudadanos tienen una participación activa en cuestión de la identificación de los problemas sociales y de emitir recomendaciones para una solución.

Para comprender mejor las características del gobierno por plan y gobierno por políticas mencionaré un breve resumen acerca de estos dos tipos de gobierno en México. De acuerdo al estudio de Moreno (1980) el gobierno por plan en México se desarrolló hasta los años ochenta. Este tipo de gobierno se caracterizó por la influencia que el poder Ejecutivo ejerció sobre el Legislativo a través de las siguientes funciones a) facultad de presentar iniciativas de ley al Congreso b) facultad de vetar leyes del Congreso c) formulación y presentación del presupuesto de egresos; d) facultad reglamentaria, aunada a un sin número de funciones materialmente legislativa, y e) la apelación ante el pueblo a través del plebiscito o referendo.

De manera puntual la cita hace referencia a que en el gobierno por plan en México las decisiones fueron autoritarias y antidemocráticas pues las decisiones de los legisladores no podían ser tomadas deliberadamente debido a que ejecutivo tenía una influencia sobre ellos. De acuerdo a algunos autores refieren que en el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se identifica por el constante desempleo de la población, cambios constantes en el gabinete, crisis económicas, inicio de inflación, devaluación constante del peso; con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), incremento del narcotráfico y la corrupción, aplicación de programas sociales de austeridad, devaluación permanente de la moneda;

durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), reprivatización de la banca, firma de Tratado de Libre Comercio, incremento de la miseria en contraste con grandes millonarios; finalmente con Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), macro-devaluación al inicio del periodo presidencial.

Con los datos anteriores es posible afirmar que en estos periodos presidenciales existieron resultados ineficientes en cuanto a la planeación gubernamental, o dicho de otra manera respecto del plan, porque una forma de tomar las decisiones fue a través del sistema piramidal en el que el ejecutivo tomaba las mayores decisiones sobrepasando a los demás poderes, legislativo y judicial, y finalmente los ciudadanos se adaptaban las disposiciones. Como un dato extra me gustaría referir que este tipo de gobierno por plan fue administrado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Por otro lado un factor importante para contextualizar el surgimiento de las políticas públicas en México fue el comportamiento o el rol de la sociedad la cual se encontraba también en una transición. Luis F. Aguilar (1993a) la ubica como insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos; dando como resultado la creación de una ciudadanía segmentada; en ésta la población se divide de acuerdo a su nivel social, económico y necesidades de atención[6].

Algunos autores refieren que una de las causas para que la sociedad civil en México se

[6] La característica más importante fue la división de acuerdo a su nivel social: por una parte, se encontraban los trabajadores asalariados carentes de recursos económicos y de organización social; por otro lado se encontraban los profesionistas (militares, profesores y empleados estratégicos) a los cuales se les facilitaba la organización social. Esta división en la población propició que se introdujeran en una estructura de socialización, asociación, organización y comunicación dentro de la vida social. Como lo refieren algunos autores se introdujeron a la sociedad civil la cual está pensada como elemento crucial para el mantenimiento de una vida democrática.

organizara fue la reafirmación de las desigualdades que desarrolló el Tratado de Libre Comercio de 1994 (TLC) que planteaba para México el acceso potencial a mercados más fuertes, pero, a la vez, el nuevo modelo económico que debía crear en todas las regiones del país, no sólo empleos, sino mejorar las condiciones de vida, los sueldos y los servicios de salud y educación, a la larga lo que resultó fue la concentración de capitales en unas cuantas manos, lo que pone en entre dicho la eficacia del modelo neoliberal, esto provocó que se incrementaran los movimientos sociales de toda índole en los que se dieron frecuentes marchas de maestros y obreros.

Durante el desarrollo de la sociedad civil, en los años noventa en México, que era representada por los sectores organizados, pudieron introducirse con mayor facilidad al reclamo y control de los bienes y servicios que el estado administraba teniendo como resultado mayor facilidad para la introducción a organizaciones sociales con beneficios como: programas de créditos hipotecarios, educación, salud o actividades culturales.

Como se ha dicho en México durante los años ochenta y noventa se desarrolló la transición entre el gobierno por plan y gobierno por políticas públicas, este tipo de transición se desarrolló en conjunto con el gobierno y la sociedad. El tipo de relación que se desarrolló entre el gobierno y la sociedad no fue satisfactoria para brindar solución a los diferentes problemas que se desarrollaban en este periodo pues mientras el gobierno guiaba el sistema político de forma homogénea dando prioridades al clientelismo político la sociedad se organizaba para buscar el bien común. Es decir, la relación entre el gobierno y la sociedad no se conducía al mismo fin puesto que cada uno buscaba de alguna forma beneficiarse.

Hasta aquí hemos estudiado dos tipos de gobiernos existentes, por plan y por políticas públicas. Lo relevante en la teoría y la vida política es el nuevo estilo de gestión el cual, como ya se había mencionado, es gobernar por políticas públicas. Este nuevo estilo de gestión, entre otros muchos aspectos, es la incorporación de la participación de los actores sociales y políticos. En este entendido es necesario hacer referencia del concepto de

actores[7], aunque existen muchas definiciones yo me quedaré con la definición de los actores de se encuentran el proceso de políticas públicas, sociales y políticos.

Entonces un actor social de acuerdo a la sociología es aquel que atribuye significados a sus acciones. Las acciones pueden ser racionales o irracionales en la medida en que se fundamenten en la emoción o en la lógica, pero siempre serán sociales desde el momento en que posean significado.

La sociología entiende que nuestras intenciones y motivaciones son de carácter individual y, por lo tanto, tiene una base subjetiva. “Por otro lado, los actores políticos son esquemas de la comunicación política, con cuya ayuda de comunicación se gobierna, observa y describe así misma. En este sentido, los esquemas señalan capacidad de acción y responsabilidad por las consecuencias de la misma en el contexto de valores e intereses. Continuando con la idea inicial los actores políticos son seres humanos que pueden manejar el esquema del actor racional” Japp (2008, pag 26).

Finalmente con estos dos conceptos podemos llegar a la conclusión que la importancia que radica en la participación de los actores sociales para el reconocimiento de un problema público es que ellos conocen de primera mano la forma y manera que les afecta dicho problema. Por lo que en el proceso de políticas públicas es de suma importancia porque su participación es complementada con la aportación de soluciones- atenciones por parte de los actores políticos. Donde finalmente con ambas participaciones se puede obtener un reconocimiento detallado de un problema.

[7] Tenemos que tener en cuenta que los seres humanos generamos nuestras peculiaridades como individuo y como especie dentro de grupos sociales y que son formados por diversas índoles y cantidad. Por esta razón la sociología refiere que todas las acciones humanas se encaminan a un fin, aunque a veces tal finalidad no quede clara o no parezca razonable.

En conclusión, el gobierno por políticas hace referencia a que desarrolla un proceso de eficiencia político-administrativa en la administración del Estado. Dicho de otra manera, el gobierno por políticas es un estilo de gestión gubernamental en donde la administración debe incorporar la racionalidad en la toma de decisiones diversificando los problemas sociales y económicos.

El proceso de políticas públicas

En el apartado anterior se estudió el gobierno por políticas públicas el cual hace referencia a un nuevo tipo de gobierno que incorpora la participación activa de la sociedad. En este caso en este apartado estudiaremos detalladamente el proceso de políticas públicas, un instrumento analítico para el estudio de la toma de decisiones en el gobierno a partir de un esquema de etapas. Hablar de lo complejo del tema del estudio de las políticas tiene múltiples aristas y de ahí su dificultad para ser analizadas o estudiadas de manera sistemática, por lo cual recurrimos al denominado proceso de políticas que propone diferentes etapas para su estudio y comprensión. Dicho de otra forma, lo complejo del tema se considera porque la sociedad identifica diversos problemas y demanda la intervención gubernamental y por otra parte el gobierno también debe considerar la intervención de la sociedad sin dejar a un lado su intervención gubernamental.

Durante el proceso de las políticas públicas, conviene subrayar que en los estudios que se han realizado para su comprensión, se han considerado diferentes etapas las cuales contienen actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados. Por otra parte, Aguilar (1993) considera que la noción del proceso de la política es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente constituido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Por lo tanto, las etapas del proceso denotan solo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables.

Considerando que el proceso de las políticas es un dispositivo analítico; esto significa que

durante la ejecución de las “etapas” estas pueden variar ya que pueden sobreponerse y suponerse unas de otras. Pues no es necesario llevar una secuencia estricta de tal proceso para la obtención de resultados positivos pues depende del tipo de problemática que presente la sociedad y el tipo de tratamiento que se le asigne para la mejor solución.

Así mismo es importante integrar la interpretación que diferentes teóricos mencionan sobre el proceso de la política, los cuales concluyen que no pueden ser realizados de forma serial pues ninguno de ellos se antepone uno de otro. Con respecto a Harold Laswell (1978) menciona un modelo que consta de “siete fases” o “siete resultados” que a continuación se enumeran: Inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Algunos actores mencionaron que el proceso desarrolla la iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. En otras ideas se mencionó que el ciclo de la política es la siguiente manera fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.

Otros autores refirieron que el marco de análisis: decidir sobre que decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronostico, determinación de objetos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la agenda. Finalmente, también se mencionó entre otros actores que el proceso se divide en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.

> No obstante, los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas, los estudiosos determinan que el desarrollo de la política coincide en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de la acción elegido Aguilar (1993b, pag16).

Como se ha dicho, el proceso de la política aportará los elementos necesarios para la investigación sobre el inicio de los problemas en la sociedad, la forma de construir elementos para dar solución y finamente brindar una evaluación. De esta forma se planteó

la interrogante si podía realmente ser eficiente y cómo el gobierno en la atención de los muchos problemas que había asumido como asuntos públicos suyos.

De tal manera que el redimensionamiento del Estado y la reivindicación del *Policy Management* (gestión de políticas) fueron durante los años ochenta las dos caras de la misma respuesta. La atención se centró entonces en la averiguación de cómo el Estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueran eficaces y eficientes, con el resultado de bajarle de tono a la invención de nuevas y audaces políticas de intervención estatal Aguilar, (1993b).

En relación al proceso de la política, en esta investigación consideramos la propuesta que se integra por las siguientes etapas: 1) Inclusión en la agenda: la cual nos refiere el proceso que un asunto recorre para lograr obtener la atención gubernamental, entendiendo esto como la asignación de recursos –económicos, materiales, humanos- para su posible solución. 2) Diseño, entendida esta etapa como la investigación cabal de conceptos, examen científico de impactos correspondientes a cada opción de intervención, establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento. 3) Implementación: se refiere al desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones 4) Evaluación: Contiene los resultados de la evaluación que podría orientar la política social y corregir los abstractos análisis e ideales del diseño.

Específicamente, para este trabajo de investigación, la base es la primera etapa: la inclusión de un asunto en la agenda gubernamental, la cual es el punto de inicio formal de la política para el enfoque de políticas públicas; esto es muy importante para el desarrollo del proceso de la política en lo sucesivo pues analiza la definición de los problemas públicos mismos que reflejan diversas causas que afectan a la sociedad.

Derivado a que el Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad del Estado están en

exploración y ajuste permanente, extendiéndose y agotándose (Aguilar, 1993). Como lo menciona el autor *no todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre las prioridades del gobierno porque generalmente no todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental es decir agenda de gobierno*.

> La elaboración de la agenda de gobierno, se le brinda forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa tanto en el ámbito teórico y práctico. En la parte teórica se encuentra la generalización de intereses y solución de conflictos, civilizado y civilizatorio, político, es la razón de ser y la función social propia del ámbito público, que por definición y dinámica (debe ser) igualmente accesible a todos los ciudadanos que quieran presentar y justificar sus demandas sin discriminación, privilegios, fueros y monopolios. Por esto el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Aguilar (1993b, pag 26)

Por esta razón el inicio de una política pública tiene que ver con la inclusión, en primer lugar, de un tema privado a la inclusión de la agenda sistémica, en la que por el reconocimiento de actores sociales y políticos, será reconocido y definido como un problema público que requiere de intervención gubernamental. Posteriormente, después del reconocimiento como problema público, podrá formar parte de la agenda gubernamental en la que se brindará diferentes acciones para su atención o solución.

Agenda sistémica y gubernamental

En el apartado anterior estudiamos el proceso de políticas públicas el cual menciona que para su realización contiene un proceso de diferentes etapas. En ese sentido, este análisis se realiza solo a partir de la primera etapa que corresponde al inicio de la política pública con la inclusión de un problema público en la agenda gubernamental. Es decir, nos interesa analizar y comprender cómo fue el proceso en el que se incluyó el tema de violencia contra las mujeres en una agenda de gobierno.

Antes de continuar me gustaría aclarar que la inclusión de la agenda gubernamental también tiene un proceso político que parte del ámbito privado, que inicia por el

reconocimiento de actores sociales y políticos para ser reconocido como un problema público, este proceso se refiere a la inclusión de un tema a la agenda sistémica y posteriormente es incluido a la agenda gubernamental. En el caso particular de este apartado estudiaremos los aspectos que contiene el proceso político acerca de la inclusión de un tema a la agenda sistémica y posteriormente cómo un problema público es incluido a la agenda gubernamental.

Con respecto a la definición de agenda sistémica debemos entenderla como el conjunto de temas que la ciudadanía y diferentes grupos sociales identifican y proponen a los representantes políticos para su atención. La agenda sistémica se caracteriza por cuestiones que una comunidad política ha reconocido como merecedoras de atención. Sin embargo debemos saber que durante este proceso de reconocimiento se encuentran muchas cuestiones que son reconocidas por la sociedad pero no todas pueden ser presentadas como merecedoras de atención gubernamental. Por lo que también tenemos que tener en cuenta que existen intereses por medio por parte de la sociedad. Por ejemplo: Conseguir alumbrado público exclusivamente para una calle, localizar a una persona (s) desaparecida o la obtención de algún tipo apoyo en especie solo para un grupo determinado. Asimismo debemos reconocer que este reconocimiento no es de forma directa sino que también pasa por un proceso, posiblemente inconsciente, de depuración para que finalmente se le brinde dicha categoría de cuestión.

En resumen, la agenda sistémica tiene que ver con la participación de diferentes actores sociales, las demandas sociales, y, entre otras cuestiones, el impacto que un problema tiene en una sociedad. Estos problemas son presentados a diferentes actores políticos quienes, en un periodo determinado, toman decisiones sobre los asuntos que merecen atención gubernamental. Sin embargo, no debemos olvidar que los representantes políticos para la toma de decisiones deben considerar diversos factores.

Para el tema de este trabajo de investigación, el recorrido que dibuja el tema de la violencia contra las mujeres implica la participación de múltiples actores, principalmente sociales, que

desde el ámbito o esfera de lo privado van colocando el tema en la agenda sistémica, desde diversos puntos de vista, generando apoyos con recursos propios, reconfigurando el asunto y proponiendo formas de atención organizacional para así lograr: primero la visibilización y aceptación por parte de las autoridades gubernamentales, y posteriormente, su atención con recursos públicos.

Respecto a la identificación y definición de los problemas públicos, o como se le ha llamado arriba, la configuración de un asunto público, se debe saber que pasan por un proceso de ajustes y depuraciones con el objetivo de realizar una definición certera del problema. Todo esto con el objetivo de formar parte de la agenda gubernamental. De acuerdo a Cobb y Elder (1986), para que un problema (que es identificado por la sociedad) tenga acceso a la agenda se requieren tres aspectos importantes: 1) que sea objeto de atención amplia o al menos amplio conocimiento al público; 2) que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, y 3) que a los ojos de la comunidad sea competencia de alguna entidad gubernamental. Es decir, las demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, que sobresalgan en el ámbito serán los que pueden ser candidatos a entrar a la agenda de gobierno. Como ya se había mencionado los intereses e inquietudes de la sociedad serán los que hagan la evidencia de los problemas frente al gobierno para que se pueda llevar a cabo la realización de políticas públicas.

El proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si intervendrá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide actuar; o bien decide no intervenir o aplazar su intervención Aguilar (1993b, pag 27).Dicho de otra manera, este es el momento en el que el gobierno centra su decisión en distinguir que el problema debe tener atención o no, lo que depende de alguna forma de los actores y de las oportunidades de elección que se presenten, para que finalmente se realice una política pública como solución a los problemas sociales.

Entonces, por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y

ordenado como objeto de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben de actuar o han considerado que tienen que actuar. Aguilar (1993b, pag 29).

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político; son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él se consideran asuntos generales de Estado y en consecuencia, asuntos de gobierno. Aguilar (1993b, pag31). Es decir, los diversos problemas que afectan a la sociedad, y que los identifica en algunos casos, son reconocidos por los gobernantes ya que de esta forma pueden tener conocimiento de las necesidades y al mismo tiempo, en algunos casos, introducirlas a las prioridades de atención y a la agenda gubernamental.

Por lo que se refiere a la formación de la agenda gubernamental, de acuerdo Luis. F. Aguilar (1993b, 30), su importancia radica en ser la primera etapa del proceso de la política en la que se identifican los problemas o cuestiones que llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. Es así que el autor nos refiere que, por agenda suele entenderse al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben de actuar. Por esta razón es importante que las instancias gubernamentales lleguen a identificar los problemas; esto no quiere decir que la participación de la sociedad no tenga validez para la identificación de problemas, pues cuentan con capacidad económica y gestión para brindar atención a las diferentes problemáticas sociales.

Es de esta forma que la inclusión de problemas a la agenda gubernamental contiene un conjunto de asuntos explícitamente aceptados para la consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda gubernamental (Cobb y Elder 1986). Es decir, cuando un tema que

la sociedad identifica como un problema logra llamar la atención de algún nivel de gobierno, entonces tendrá mayor posibilidad para que se le proporcione atención y presupuesto y ser parte de las políticas públicas.

La agenda gubernamental de las organizaciones y dependencias gubernamentales, como lo menciona Aguilar (1993, pag 34), tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos. Es así que, teóricamente busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios para ser aceptados como objetos de su intervención. Es aquí donde se formula la interrogante sobre el proceso decisional por el cual el gobierno estructura su agenda, o en otras palabras, cómo decide que tal o cuál asunto (público o no) debe ser incorporado a su agenda; la definición de los problemas, las oportunidades de elección se apoyan en este tipo de proceso que se enfoca a saber cómo se le brindará atención a los problemas que ya han seleccionado como merecedores de atención gubernamental.

En síntesis el proceso de formación de la agenda sistémica y la inclusión de un tema en la agenda gubernamental tienen en común la toma de decisiones. Las decisiones de los actores sociales y políticos tienen un papel determinante en ambas agendas. No obstante, la toma de decisiones de los actores políticos es apoyada, como ya se había mencionado, por diferentes variables y procesos, especialmente por la identificación de un problema. Dicho problema debe contener diferentes características para que pueda ser reconocido como público.

Conforme a lo anterior, en los siguientes capítulos veremos propiamente el análisis del recorrido que este tema realizó hasta ser incluido en la agenda gubernamental, y finalmente revisar qué es lo queda en la agenda, cuáles son las posibles rutas de atención, cuáles son los aspectos que se han resuelto y cuáles son aquellos asuntos que aún continúan pendientes.

Proceso según Cobb y Elder

En el apartado anterior repasamos brevemente la teoría sobre la inclusión de un tema en la agenda sistémica en la que la participación de los actores sociales tiene un papel fundamental para que el tema salga del ámbito privado al público y sea reconocido como un problema público. Posteriormente una vez que se tiene reconocido un problema que ya es público, regularmente lo que busca es la solución del mismo por parte del gobierno –o al menos su atención mediante la canalización de recursos gubernamentales para el tema o problema especificado en la agenda-, es de esta manera que el problema debe ser incluido en la agenda gubernamental en donde se busca diferentes acciones para su solución. Sin embargo, para que el problema sea incluido en la agenda gubernamental también tiene un proceso político.

Por esta razón en este apartado se presenta una herramienta metodológica para el análisis del tema planteado: estudiaremos dicho proceso teórico para que un problema público sea incluido en la agenda gubernamental de acuerdo a Cobb y Elder (1986) y su noción de "flujos" para referir la naturaleza un tanto caótica y dinámica de las variables que inciden en la formación de las agendas gubernamentales. Adicionalmente, el esquema de flujos para el análisis de la etapa de agenda se complementa con algunos otros autores que presentan propuestas sobre la organización o clasificación de actores –una parte fundamental en el análisis de las políticas públicas-.

De acuerdo con dos autores icónicos en el tema de agenda gubernamental en políticas públicas Cobb y Elder (1986), a continuación, se presentan los cuatro flujos que participan simultáneamente en la inclusión de un asunto en la agenda gubernamental. Este proceso se basa en una serie de apartados para la conformación e introducción de los problemas sociales de lo privado a lo público para que lleguen a llamar la atención de las instancias gubernamentales, identificando cuatro aspectos que se presentan dinámicamente y por ello se denominan flujos: el primero son los problemas; el segundo está constituido por los actores; el tercero son las oportunidades de elección, y el cuarto son las soluciones

posibles (o alternativas de solución) que debe identificarse para la correcta inclusión de un tema a la agenda gubernamental. Veámoslos con un poco de mayor detalle:

El flujo de los problemas

En primera instancia se menciona el flujo de los problemas que están pugnando por ser incluidos en la agenda; a partir de ese flujo corresponde a definir un problema; seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Tal vez las realidades reflejan los hechos de la situación. Pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación. Es decir, las diferentes formas de mencionar el problema y su grado de complejidad, a partir de teorías que brinden conceptos exactos sobre el tipo de problemática, que afecta a la sociedad harán que se tome con seriedad dicho asunto para que sea tomado en cuenta.

El flujo de los actores

En segunda instancia, los actores en el proceso de inclusión en la agenda se consideran importantes debido a que su control permanece en manos de las autoridades. Sin embargo para la mayoría de las instituciones dedicadas a la formulación de las políticas públicas se trata simultáneamente de un esfuerzo colectivo y de un proceso de varias etapas con actores colectivos o individuales, públicos y privados, políticos, económicos y sociales, tales como: Funcionarios públicos, grupos de interés organizados que se consideran demandantes legítimos, profesionales de la política -dentro y fuera del gobierno- quienes creen tener el derecho a participar activamente en el diseño de la política. Cobb y Elder (1986) De esta forma los actores se identifican como los afectados, que en su momento demandan solución, y los que pueden, a partir de su decisión, brindar solución a la problemática.

De la misma forma Joan Subirats (2008) identifica diversos actores a los que divide de acuerdo a su participación en el proceso de las políticas públicas y que son parte importante para la toma de decisiones, además de que intervienen en acciones que son

resultado de interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. Entre los principales tipos de actores se mencionan los siguientes:

- Actores empíricos (experiencia). Se designa así tanto a actores individuales (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como conjuntos de individuos (que conforman por ejemplo, una oficina o una sección de la administración), o bien una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.), o incluso un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.). Sin embargo, un conjunto de individuos sólo constituirá un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política que analiza, se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue.
- Actores intencionales: son aquellos a los que se les reconoce la intencionalidad de la acción individual. Esta se desarrolla en un ámbito social que puede considerarse, alternativamente, como un sistema de interdependencia, como una etapa histórica o como situación estrictamente circunstancial promoviendo sus propios valores, ideas e intereses. Disponen por tanto de un espacio de libertad, y también de recursos, que les permite elaborar estrategias y tácticas, o lo que es lo mismo comportamientos referibles a fines. Orientando su acción también a partir de la defensa y la promoción de valores colectivos.
- Actores político-administrativos: los actores que pertenecen a las esferas que denominamos socio-económica y socio- cultural.
- Actores públicos: es el sistema político administrativo; comprende el conjunto de instituciones gubernamentales (poderes públicos de un país), que disponen de la capacidad, aparentemente legitimada por el orden jurídico, de estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad. Esta autoridad son el producto de procesos político-administrativos que se realizan de acuerdo con reglas procedimentales que fijan las interacciones internas y externas de manera precisa
- Actores privados que son de 3 tipos posibles: el primer tipo son los grupos-objetivo, los cuales están compuestos por personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la causa directa

(o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver. En consecuencia, las decisiones y acciones de los grupos-objetivo son, o pueden ser, el destino final de una intervención concreta por parte de los poderes públicos. La política pública correspondiente les impone obligaciones y les confiere derechos. El segundo grupo son los beneficiarios finales; los cuales comprenden las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupen, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos. Estos se pueden beneficiar en menor a mayor grado, y de acuerdo con los objetivos de la política en cuestión, de la modificación en la conducta de los grupos-objetivos. Y finalmente, los grupos-terceros, que se refiere al conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas; quienes, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven como su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente. Tal modificación puede tener un carácter positivo o negativo.

El flujo de las soluciones (posibles)

Continuando con el flujo de las soluciones en el proceso de inclusión en la agenda; esto se refiere a la definición de una solución, entendiendo solución como una alternativa, una opción para atender un problema planteado, no como una forma de resolver definitivamente una situación problemática. Aunque normalmente tendremos a pensar que los problemas están en busca de las soluciones, en un sentido muy real, práctico, los gobiernos optan por llevar a cabo estrategias probadas en otros temas –similares o no- para la atención a nuevas problemáticas. Es decir, son las “soluciones” las que hacen posibles los problemas Puesto que una situación que no tiene una solución concebible no es un problema formal para el gobierno sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal.

Es decir, las soluciones están enfocadas, en este caso, al acceso presupuestal que tiene el gobierno para dar solución a diferentes problemas. Por ello las soluciones a los problemas se van desarrollando en cada periodo gubernamental y no se continúa con la misma solución cuando cambian de administración, porque no todos consideran ni brindan el mismo presupuesto a la misma problemática en periodos gubernamentales diferentes.

El flujo de las oportunidades (de elección)

Finalmente, el flujo de las oportunidades de elección se refiere en que gran parte a la agenda gubernamental está ocupada por compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del Estado. Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su “solución” y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar en favor de una cierta cuestión) para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese en mucho tiempo.

Capítulo II:
Violencia contra las mujeres: del ámbito privado a la inclusión en la agenda sistémica

En el primer capítulo se presentó el enfoque de políticas públicas como marco referencial que se utilizará para el análisis del problema de la violencia contra las mujeres y su incorporación en la agenda sistémica y gubernamental. En este capítulo se estudiará brevemente los posibles orígenes y causas acerca del desarrollo de la violencia contra las mujeres que pertenecieron al ámbito de lo privado y que, con la participación de la sociedad civil, entre otros actores, se coloca en el ámbito público con el objetivo de ser incluido a la agenda gubernamental. En este entendido se estudiarán los conceptos básicos de sexo, género y violencia.

De la misma manera para el reconocimiento de dicho problema se analiza la participación de la sociedad civil, fundamental en cualquier análisis de políticas, pero adicionalmente porque considero que la participación de los diferentes actores sociales y políticos en este análisis es importante debido a su rol activo desde la identificación de un problema social y la construcción de un problema –o muchos problemas- susceptibles de incluirse en una agenda gubernamental. A partir de su experiencia, ya fuera como familiares de las víctimas, asociaciones civiles, académicos o actores políticos se aportaron elementos tanto teóricos como vivenciales acerca de la identificación de las desapariciones y asesinatos de las mujeres. De la misma forma los actores políticos tienen una participación importante, ya sea por intereses políticos o por pertenecer a una institución gubernamental, pudieron ingresar el problema a la agenda gubernamental. Como ya se había mencionado, en los siguientes aparatados se estudiarán brevemente las posibles causas de la violencia contra las mujeres.

La violencia contra las mujeres y el uso indeterminado entre sexo y género

En este primer apartado se analizará la diferencia conceptual entre sexo y género, así como el planteamiento de que la asignación de un género con un sexo específico, es una construcción social que, por diversas razones, genera discriminación y, en consecuencia, violencia. Para este análisis me apoyo de algunos autores que han estudiado detalladamente el tema, de manera destacada los estudios realizados por Lamas (1994) son en los que me apoyo para estudiar la diferencia entre sexo y género. Por otro lado haré una breve mención acerca de un planteamiento weberiano sobre que la violencia deriva de la dominación y el poder. En primer lugar, se brindan los conceptos básicos acerca de sexo, género y violencia para que posteriormente sean la base para explicar la violencia contra las mujeres.

En primer lugar, tenemos que la biología conceptualiza al sexo como el conjunto de las peculiaridades que caracterizan los individuos de una especie dividiéndose en hembras o machos y hacen posible una reproducción que se caracteriza por una diferenciación genética. La reproducción sexual implica la combinación de células especializadas llamadas gametos para formar hijos que heredan el material genético, y por tanto los rasgos y naturaleza de ambos padres. Los gametos pueden ser idénticos en forma y función (isogametos) pero en algunos casos han evolucionado hacia una asimetría de tal manera que hay dos tipos de gametos específicos por sexo (heterogéneos): los gametos masculinos son pequeños, móviles, y optimizados para el transporte de la información genética a cierta distancia; mientras que los gametos femeninos son grandes, no móviles y contienen los nutrientes para el desarrollo temprano del organismo joven. El sexo de un organismo se define por los gametos que produce[8].

[8] Concepto de sexo según los estudios de biología. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Sexo.

Por otro lado, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define sexo como a las características biológicas que especifican a los seres humanos como hombre o como mujer. Si bien estos conjuntos de características biológicas no son mutuamente excluyentes, ya que hay individuos que poseen ambos, tienden a diferenciar a los humanos como hombres y como mujeres[9].

Al mismo tiempo la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres) en su glosario de igualdad de género refiere el sexo, identificado como sexo biológico, a las características que distinguen a hombres y mujeres[10]

Entonces, con respecto a la definición de sexo tenemos que es una variable biológica y genética que divide a los seres humanos en dos posibilidades solamente: mujer u hombre. La diferencia entre ambos es fácilmente reconocible y se encuentra en los genitales, el aparato reproductor y otras diferencias corporales. Bajo esta perspectiva, sexo es una variable meramente física, producida biológicamente, que tiene un resultado predeterminado en una de dos categorías, el hombre o la mujer. Es una dicotomía con rarísimas excepciones biológicas[11].

Por otro lado, la Universidad de los Andes, Colombia refiere que la definición de sexo de una persona implica un proceso de diferenciación sexual. Este macro proceso está

---

[9]Concepto de sexo de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) recuperado de:http://sexosaludyenfermeria.blogspot.com/p/definiciones-de-la-oms_22.html.

[10] Concepto de sexo de la Organización de las Naciones Unidas Mujeres, Glosario de igualdad de Género. https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=search&hook=SEXO&sortkey=&sortorder=asc&fullsearch=1&page=1.

[11]Girondela, L. 2012, *Sexo, Género: Definiciones.* http://contrapeso.info/2012/sexo-y-genero-definiciones.

compuesto por cinco procesos que se refieren a: los procesos genéticos, procesos neurológicos, procesos hormonales, procesos neuronales y procesos funcionales. Todos son necesarios para poder definir si una persona es mujer, hombre o intersexo. Con el sexo de una persona, solo podemos saber sus características biológicas. No podemos deducir cómo se siente con esa característica de ese cuerpo, no podemos asumir cómo esperamos que se comporte, y tampoco podemos esperar poder identificar hacia qué persona se siente atraída o atraído. Solo podemos definir sus características biológicas[12]. De manera análoga se puede mencionar que el proceso de diferenciación sexual se manifiesta con la aparición de las características sexuales primarias[13] y las características sexuales secundarias[14]. Las características sexuales primarias empiezan a aparecer desde el mismo momento de la concepción o de la fecundación y se van desarrollando durante todo el proceso de gestación, incluso hasta momentos antes del nacimiento. Esas características físicas son muy importantes, porque son el cimiento para que a lo largo de la vida, cada quien va a construir su sexualidad[15].

A manera de resumen se puede mencionar que el sexo es una característica biológica la

[12] Curso virtual (2018), Sexualidad…mucho más que sexo, Universidad de los Andes, Colombia. https://www.coursera.org/learn/sexualidad/home/welcome.

[13] En el momento del nacimiento, se nos asigna una categoría, hombres, mujeres o personas intersexo. Si los genitales tienen una vulva, compuesta por labios mayores, labios menores, clítoris, en ese momento se asigna la categoría de mujer. Por el contrario, si esos genitales tienen un pene, un escroto que recubre los testículos, entonces se asigna la categoría de hombre. Ahora, si en el momento del nacimiento, esos genitales son ambiguos, se nos va a asignar la categoría de intersexo.

[14]Las características secundarias son aquellas que aparecen en la pubertad. En los hombres empieza el engrosor de la voz, el agrandamiento del pene, las primeras eyaculaciones. En las mujeres empiezan a crecer los senos, ensancharse las caderas y la primera menstruación. Y en ambos empieza a aparecer el vello púbico, el vello axilar. Estas características sexuales aparecen en la pubertad. Otros procesos biológicos que se pueden presentar a lo largo de la vida pueden ser: la gestación, el parto, la lactancia o los procesos de transformaciones naturales del envejecimiento.

[15] Op.cit.

cual está determinada por diferentes factores. Dichos factores contienen una serie de aspectos biológicos, corporales y de desarrollo humano. Está basado desde la gestación de una persona, la manera que adquieren componentes diferentes como los aparatos reproductores de cada sexo y la genética que desarrollará a lo largo de su vida. Una diferencia importante en estas características es, aparte de los aparatos reproductores, la diferencia de la masa corporal de cada persona, pues mientras los hombres tienen una mayor masa corporal las mujeres no la poseen en la misma cantidad.

Por otro lado, Lamas (1994) "refiere que el género es el conjunto de ideas sobre cómo la diferencia sexual atribuye características *femeninas y masculinas* a cada sexo, a sus actividades y conductas, y a las diferentes esferas de la vida. Esta simbolización cultural de la diferencia anatómica toma forma en un conjunto de prácticas, ideas, discursos y representaciones sociales que dan atribuciones a la conducta objetiva y subjetiva de las personas en función del sexo. Así mediante el proceso de construcción de género, la sociedad fabrica las ideas de lo que deben ser los hombres y las mujeres, de lo que es propio de cada sexo".

> Es por ello que menciona que desde el nacimiento de un hombre la familia acostumbra a vestirlos de color azul, de enseñarlos a jugar con autos o maquinaria para la construcción, aplican ideas sobre que los hombres no deben llorar ni expresar sus sentimientos o dolores. Contrario a lo que se le enseña a una mujer la cual radica en que debe desempeñarse en el cuidado de la familia, mantener lazos de unión de forma sentimental y a jugar con muñecas expresando en que en un futuro debe ser la buena mujer, vestirse con colores pasteles y rosas, llorar para expresar sus sentimientos Lamas, (1994).

De ahí que la autora considera que las diferencias entre sexo y género desarrollan un sin número de comportamientos en los seres humanos dentro de las diferentes actividades y lugares donde se desarrollan. Es así que esto da como resultado que, en cada cultura, la oposición binaria hombre/mujer es clave en la trama de los procesos de significación. La diferencia sexual, recreada en el orden representacional, contribuye ideológicamente a la especialización de la feminidad y de la masculinidad; también produce efectos en el

imaginario de las personas. La diferencia sexual nos estructura psíquicamente[16] y la simbolización cultural de la misma diferencia, el género, no solo marca los sexos sino marca la percepción de todo lo demás: lo social, lo político, lo religioso, lo cotidiano

Por otro lado, de acuerdo a la OMS el género se refiere 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 hombres y las mujeres que favorecen sistemáticamente a uno de los dos grupos[17].

De la misma manera el Instituto Nacional de las Mujeres refiere que el género representa y simboliza la diferencia sexual en una determinada sociedad. Pero ¿Por qué la diferencia sexual implica desigualdad social? Una respuesta se encuentra en Scott (1990), quien define el género como *un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y los géneros, es una forma primaria de las relaciones de poder.* Este concepto alude a las formas históricas y socioculturales en que las mujeres y hombres construyen su identidad, interactúan y organizan su participación en la sociedad. Formas que varían de una cultura a otra y se transforman a través del tiempo[18]Por otro lado refiere que la construcción social de las características y los atributos que son reconocidos socialmente como masculinos y femeninos, así como al valor que se les asigna en una

---

[16]El proceso de estructuración psíquica se realiza en función de cómo el sujeto se posiciona ante la diferencia sexual. El hecho de que los genitales masculinos sean externos y los femeninos sean internos se traduce, en la mente infantil, como que unos tienen y a otros les falta; ahí aparece la castración simbólica, la idea de “ no tener” y el miedo de perder lo que se tiene, que afecta tanto a mujeres como a hombres.

[17] Concepto de genero de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) recuperado de: http://www.who.int/topics/gender/es/

[18] Concepto de género de acuerdo al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) Glosario de Genero recuperado de: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf.

determinada sociedad. Este proceso transcurre a nivel personal como social e institucional. Individualmente la construcción social del género se lleva a cabo a lo largo del ciclo de vida de los sujetos, durante el cual los procesos de socialización en la familia y en las instituciones escolares tienen una peculiar relevancia. A nivel social, la construcción de género es un proceso sociopolítico que articula las representaciones y significados sociales a mujeres y hombres con la estructura material y con las normas y reglas que ordenan y regulan el acceso y control de los recursos[19].

Por otro lado, la Universidad de los Andes, en Colombia, refiere que el género es el conjunto de normas, actitudes, comportamientos que una sociedad les asigna a las personas por su sexo. Un ejemplo de género puede ser la forma de vestimenta[20].A diferencia del sexo, el género es especifico de cada cultura. Cambia con el tiempo y se aprende en la interacción con la familia, con las organizaciones, con las instituciones y con los medios de comunicación. Además, las normas sociales establecen las responsabilidades, las obligaciones y los privilegios que se dan a las personas según su sexo. En tanto, las oportunidades tienen que ver con aquellas condiciones que ofrece el medio para que las personas puedan desarrollar sus competencias físicas, psicológicas y sociales. Además, el género implica las expectativas, es decir, lo que esperan las personas de cómo deben comportarse los hombres, características masculinas o cómo deben comportarse las mujeres, características femeninas. A partir de lo anterior se puede reconocer la diferencia entre sexo y género. En el caso del sexo, hay características biológicas que se pueden observar y ver. En cambio, las características del género varían de un grupo social a otro.

Para comprender la idea anterior se debe saber que culturalmente pasa algo con el comportamiento de los seres humanos antes y después de su nacimiento; “ Martha Lamas (1994) lo considera como una primera evidencia incontrovertible de la diferencia humana la

[19] Op.cit. Pag 32

[20] En algunas sociedades a los hombres se les prohíbe usar falda como una vestimenta propia de su sexo.

cual es reflejada mediante el cuerpo. Este hecho biológico, con toda la carga libidinal que conlleva, es materia básica de la cultura. Lo que está en juego frente a la diferencia es cómo se asume al otro, al diferente, al extraño: a la mujer en primer término, pero también al que tiene pigmentación más clara u oscura, al que es más grande o más pequeño, para de ahí llegar a otro tipo de diferencias: al que tiene una cultura diferente, o una religión distinta, u otro deseo sexual, o una postura política diferente.[21]Por esta razón la autora considera que la cultura es resultado de discriminación pero también una mediación. Es decir los seres humanos nos vemos enfrentados a un hecho básico, que es idéntico en todas las sociedades: la diferencia[22] corporal entre las mujeres y hombres, específicamente a los genitales. La cultura es el resultado de la forma como interpretamos esta diferencia, de cómo la simbolizamos de como elaboramos la angustia o el miedo que nos genera; pero también la cultura es la mediación: un filtro a través del cual percibimos la vida. Nuestra conciencia y nuestra percepción están condicionadas, *filtradas,* por la cultura que habitamos. De ahí que la representación cultural de este hecho biológico sea múltiple, y tenga grados de complejidad relativos al desarrollo de cada sociedad. Por eso el ámbito cultural, más que un territorio, es un espacio simbólico definido por la imaginación y determinante en la construcción de la autoimagen de cada persona".

De la misma manera las investigaciones que Martha Lamas (1994) ha realizado acerca de la diferencia entre sexo y género se basan en que el género es determinado principalmente por el sexo. Es decir, el género, es dado a partir del sexo de una persona, determina el comportamiento, funciones, roles y estereotipos que se van fabricado de acuerdo a la cultura. Es de esta manera que en México la cultura ha desarrollado diversos aspectos en contra de las mujeres de acuerdo al género que pertenecen como es la discriminación y la violencia a causa de la diferencia de su sexo y género.

---

[21] Op. Cit pag.7

[22] De acuerdo a Lamas (1994) La diferencia más evidente es la corporal, por eso la primera confrontación es con la mujer, pero ahí se pasa a otro tipo de distinciones, de raza, de lengua, de religión. El hombre judeocristiano occidental ha marcado su diferencia como desigualdad también con el indígena, el negro, el judío, etcétera.

Además, concluye que las desigualdades de género no son dadas por naturaleza. Son consecuencia de la forma en que se estructuran las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Por esta razón ha referido que la desigualdad de género es un asunto complejo en el que interviene la construcción de la diferencia sexual como otras variables sociológicas que complejizan el entramado y posición social de mujeres y hombres. Por ello, se afirma que las desigualdades entre ellas y ellos se construyen a través de la condición de género, pero no solo por ella. La clase social, el origen étnico, la condición migratoria, la orientación sexual, la edad, son algunas de las categorías que imprimen al panorama de la desigualdad tonalidades y problemáticas específicas. Lo cual da como resultado el desarrollo de la violencia, en este caso contra las mujeres, pues considera que para ejercer violencia, no solo se requiere la voluntad de someter a una persona, sino que debe haber condiciones de posibilidad, es decir, la existencia de un desbalance de poder físico, económico, político o cultural. Es por esta razón que la autora considera que las desigualdades entre hombres y mujeres constituyen claramente un terreno fértil para el ejercicio de la violencia contra las mujeres.

Así mismo podríamos añadir el concepto de estereotipos de género que se refieren a un término compuesto que proviene de dos palabras griegas: *estéreo y tipos.* La primera significa molde o modelo. El uso figurativo de esta palabra se extiende para significar una imagen o idea aceptada comúnmente o por un grupo o sociedad con carácter inmutable y que actúa como modelo. En la teoría de género, los estereotipos corresponden a concepciones que se asumen sin que medie la reflexión alguna (como si estuvieran fijas de una vez para siempre) y a modelos sobre cómo son y cómo deben comportarse la mujer y el hombre. Así mismo el *Rol de género* se refiere a funciones y papeles sociales que se cumplen cuando se actúa de acuerdo con las ideas de lo que debe ser femenino o masculino. Estas funciones y papeles están distribuidas de manera jerarquizada, desigual y no equitativa.

Hasta aquí se ha estudiado la diferencia entre sexo y género. Señalando que el género

origina un fenómeno que es asignado por la cultura y que ejerce poder sobre otro. Teniendo como resultado, entre muchos otros, violencia en el entendido de imposición de la voluntad, de los valores, de las opiniones, sobre el otro –la otra- que asienta, asume, obedece, acata, lo que significa en términos simples que existe una figura de agresor y una de víctima como resultado de los roles y funciones que la cultura señala como el deber ser referente, como ya se había comentado, al sexo de una persona que determina su género. Es de esta manera que el género de una mujer es llamado *femenino* y el género de un hombre es llamado *masculino.*

Continuando con nuestro tema referente a las consecuencias que desarrollan la diferencia entre los géneros tenemos que la constante se refiere a la dominación y poder de una persona sobre otra. En este caso se refieren a los hombres dominando a las mujeres por la diferencia sexual, construcciones culturales y de costumbres *llamadas aspectos de género*. Sin embargo, tomando otra perspectiva referente a la dominación entre seres humanos se puede explicar de otra manera. De manera puntual me refiero a los estudios que realizó Weber referentes al poder y la dominación.

De esta manera “Max Weber (2004) refiere que el poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera sea el fundamento de esa probabilidad. No obstante, el poder es amorfo, ya que su imposición puede basarse en una infinidad de atributos o circunstancias tanto del que ejerce el poder como del que lo acata. Por esta razón se acuña el concepto de dominación, ya que posee la propiedad de ser preciso, debido a que implica la probabilidad de que un mandato sea obedecido. Aspecto que solo se dará si la relación es entre agentes que no están en el mismo plano de igualdad. La dominación se define entonces como la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas. Se trata de alguien que manda eficazmente a otro ya sea porque su mandato está respaldado por un aparato de administración del poder o en virtud de la pertenencia a la comunidad dentro de la cual se manda. Aunque pueda estar basada en uno o en otra indistintamente”.

De ahí que haciendo referencia a las desigualdades entre hombres y mujeres Weber no se refiere que el poder sea producto de las diferencias entre los géneros, pero sí afirma que la violencia es una característica del poder y de la dominación: quien ejerce poder ejerce, de alguna manera, violencia, dado que se impone una voluntad y por lo tanto se anula, se invisibiliza otra voluntad. Aun cuando haya obediencia, con lo que Weber elabora su concepto de dominación, la imposición de la voluntad del otro es un acto violento.

En el caso de nuestro tema, violencia se refiere al empoderamiento masculino y el desempoderamiento femenino, ya que la figura del hombre es quien ejerce el rol de autoridad, el patriarca, quien toma decisiones, quien está asociado a las actividades económicas, quien decide y quien ejerce el poder. Claro ejemplo de ello es la toma de decisiones por los hombres y la invisibilización de la mujer sobre algún tema que incluya a ambos: la planeación económica, la procreación, el cuidado de los hijos, la educación de los mismos, entre muchos otros.

Hasta aquí se ha identificado teóricamente la diferencia que se desarrolla a partir de un proceso que incluye el estudio de la diferencia entre los sexos y géneros. En el que la construcción de géneros contribuye al desarrollo de la violencia contra las mujeres como una consecuencia de las construcciones sociales en los cuales ponen en desventaja a las mujeres sobre los hombres. También se hizo referencia a Weber que refiere que el poder y dominio de las personas, ya sean hombres contra las mujeres, desarrollan violencia.

El origen de la violencia contra las mujeres: Lo diferente como lo inferior.

En el apartado anterior se estudió los conceptos de sexo y género, en el que se concluyó que estos dos aspectos conforman un proceso cultural en el que se le asignan roles y funciones a las personas de acuerdo a sexo y que, por diversas características y circunstancias, esto termina en violencia contra las mujeres. Este segundo apartado corresponde a brindar continuidad a lo antes mencionado referente al desarrollo de la diferencia de género centrándome en un resultado que se origina en tal proceso como es la violencia contra las mujeres. En este caso me enfocaré solamente a analizar el origen de dicha violencia como una consecuencia de la construcción de género entre hombres y mujeres, con respecto a los antecedentes históricos dentro del núcleo familiar. Es decir, que las desventajas de las mujeres corresponden a las funciones y roles en los que se desarrollan en la familia, como son: las labores domésticas y el cuidado de los hijos. En cambio, la diferencia con respecto a los hombres los roles y funciones son de cacería, comercio, trabajo remunerado, acceso a los bienes que se producen dentro de la familia y como rol ser el jefe de la familia.

Para dar inicio, con la identificación del tema de la discriminación-violencia contra las mujeres, como tema privado se menciona el escenario del México prehispánico en donde era normal darles un trato diferente a las mujeres respecto de los hombres dentro del núcleo familiar. Genoveva Caballero (2010) refiere, tomando como fuente primaria a Fray Bernardino de Sahagún en sus escritos “Historia General de las cosas de la Nueva España”, que cuando nacía una niña el ritual con el que se le recibía era el siguiente:

> La diferencia ya se hacía notar desde el nacimiento, pues sí nacía un niño, se recibía con gran algarabía, en tanto que sí era una niña, la comadrona, al recibirla, cortaba su cordón umbilical debajo de la hoguera mientras decía: “No habéis de andar fuera de casa. No habéis de tener costumbre de ir a ninguna parte. Habéis de ser la ceniza con que se cubre el

> fuego en el hogar. Habéis de ser las trébedes donde se pone la olla. En este lugar os entierra nuestro señor. Aquí habéis de trabajar. Vuestro oficio ha de ser traer agua y moler maíz en el metate. Allí habéis de sudar, cabe la ceniza y cabe el hogar."

En esta primera cita se puede identificar que el nacimiento de una niña correspondió a ratificar los roles y funciones que debía desempeñar dentro del hogar. Pues era considerado algo natural que las mujeres estuvieran en el ámbito de lo privado y que por obvias razones la inferioridad frente a los hombres no era considerada como violencia. Es decir que por el solo hecho de ser mujer ya pertenecía a un ámbito diferente en comparación de los hombres.

Es así que las mujeres aztecas fueron sustraídas de todas aquellas actividades que implicaban riqueza, poder o prestigio, entre las que podemos mencionar son: el comercio, la guerra, la cacería, el ritual y el sacerdocio. Su función principal era la reproducción y el cuidado de los padres, primero; hermanos, después y, finalmente, marido e hijos, siendo éstos su finalidad en la vida pues al perder su vida fértil, pasaba a ser abuela y cuyo honor recibía al regañar a sus descendientes por la mucha experiencia adquirida (Castro, 2010).

Es por esta razón considero que en los principios de la formación de la familia se da el inicio del desarrollo de los roles y funciones que la mujer debía de efectuar, porque ya se había estipulado de forma implícita, para mantener el núcleo unido de acuerdo a las costumbres de la época. De la misma forma considero que desde hace tiempo las funciones y actividades del hogar pertenecieron a las mujeres, no es que quiera decir que sea algo malo sino que fue el origen de las desventajas de las mujeres frente a los hombres; la mujer desempoderada se convierte en un contexto favorable para el abuso, discriminación y la violencia en los tiempos subsiguientes.

Es de esta manera que a partir de la conquista muestran un desarrollo constante en las diferencias sobre las relaciones interpersonales que se desarrollaban entre hombres y mujeres dentro del núcleo familiar. Es de esta manera que en la época de la conquista

(1518-1521), como lo menciona Roberto Castro (2010), trajo para las mujeres una agresión brutal porque ellas formaban parte del botín de guerra. El mestizaje de los primeros tiempos fue mayoritariamente producto de una violencia sexual extrema." En el siglo XVI las mujeres fueron objeto de violaciones, concubinatos, barraganías y, en ciertos casos de mujeres de la nobleza indígena, en matrimonios desventajosos para ellas".

En la naciente Nueva España, suma de ambas culturas de tradicional sometimiento, la mujer debía a su cónyuge obediencia total a cambio de la manutención y la supuesta protección dentro de la familia. Como se afirmó arriba las diferencias con respecto a los hombres se convirtió en algo normal dentro de la sociedad. Este tipo de violencia se fue desarrollando en las diferentes épocas, hasta considerarla como parte de las costumbres y vida cotidiana de las mujeres.

Durante la época Colonial (1521-1810) la violencia era dividida en varios aspectos de la vida de la mujer uno de ellos hace referencia a la decencia y conducta sexual. Por ejemplo: Era censurable que las mujeres salieran a la calle por la noche o que durante el día se mantuvieran paradas o sentadas frente a la puerta de su casa. En caso de violación sexual lo que frecuentemente se mencionaba era lo siguiente: "ellas se lo buscaron" "era lo que ellas querían" Por lo que concluyo que estas frases culpaban a las mujeres y las agredían psicológicamente. De la misma forma la Iglesia, por su parte, consideraba que el castigo físico ayudaba a la purificación, y esto se interiorizo para que los hombres lo tomaran como un ejercicio común y las mujeres a tolerarlo.

> Desde la capitis diminutio de Aristóteles (la virtud de la mujer era el silencio, el cual va muy parejo con la sumisión, y el hombre determinará su statu quo; al no otorgarle voz a la mujer a esta se le niega su oportunidad de crear su propio discurso y por tanto carece de identidad, y si la mujer no tiene voz no puede considerársele como ciudadano. De igual forma la mujer no era sujeto de Derecho), pasando por la patria potestad del Derecho Romano y los imperativos de las religiones abráhmicas en las que se consideraba que la mujer debe ser controlada porque es la causa del pecado" (Galeana, 2006).

En esta cita se infiere que en la época colonial se va identificando con mayor claridad el tema de la violencia que se ejercía contra las mujeres. Sin embargo, en ese periodo y en

los siguientes se asociaban con los usos y costumbres de la sociedad mexicana.

En la época de la Independencia (1810-1821), los discursos planteaban un nuevo orden social, en la práctica existía la ambivalencia que requería una familia “sólida y disciplinada” que se instituyera como base del nuevo orden. Consideremos que en las diferentes épocas reflejaban un desarrollo, en algunos casos, a favor de la sociedad mexicana. Sin embargo, la violencia contra las mujeres continuaba gestándose en los lugares privados, el hogar, y esto ocurría como algo normal.

De la misma manera en el siglo XIX las desventajas para las mujeres continuaban pues eran consideradas propiedad de los hombres. Por ejemplo: Legalmente las mujeres se les consideraba mayores de edad hasta los 25 años. Lo que implicaba la nula toma de decisiones por sí mismas. Las decisiones eran tomadas por su padre o marido. Dando como resultado la limitada participación en las esferas públicas (Sandoval, 1984).

> Lo realmente alarmante es que cada descalificación, cada acto de reprobación injustificada, cada golpe, cada maltrato, cada acto de discriminación que le sucede a una mujer, le sucede como un acto aislado dentro de su propio hogar, desde que es niña y por un acondicionamiento secular la sociedad nunca se había interrogado el porqué y el cómo de esa desigualdad relacional, así que esos actos de agresión ni siquiera eran considerados ni por la sociedad ni el Estado como violencia. Y en esa realidad, el sufrimiento femenino se considera y se revalida como algo inherente a “lo femenino”, como si ser mujer fuera un acto de vergüenza que tuviera que ser castigado”. Lo privado ha sido el espacio en que se ha sometido a las mujeres a todo tipo de tortura, porque la mujer se ha considerado propiedad de la familia, y en particular del varón de la familia: a él debe rendírsele cuenta de la sexualidad femenina, él es el garante de su moral y quien dictamina lo bueno y lo malo para las mujeres, sean o no de su familia. “Siempre se dijo que el hogar era el lugar más seguro para las mujeres y las encuestas arrojaron que no, en realidad es el lugar donde sufren todo tipo de abyecciones” Castro (2010).

Es decir, las mujeres a lo largo de la historia, desde que nacen hasta que mueren, han sido consideradas como objeto de discriminaciones: Lo que incluye desventajas, violencia de todos tipos y falta de ciudadanía. Lo que lleva a que las mujeres consideren que estas situaciones son parte de su vida diaria. Teniendo como consecuencia que sus hijas y niñas sean educadas con este tipo de pensamiento.

De ahí que las situaciones que se mencionaron forman parte de los antecedentes de la violencia contra las mujeres en el ámbito privado y público. Estas se atribuyeron a agresiones que fueron permitidas como parte de sus costumbres. La forma habitual de vida de las mujeres se caracterizó por situaciones de violencia de cualquier tipo tanto en el ámbito privado y público. Por lo que no se desarrollaron acciones para identificar que las costumbres de las familias mexicanas perjudicaban a las mujeres. Además de que el núcleo familiar se convirtió en el escenario del ejercicio de la violencia contra ellas.

Es así que en la identificación de la violencia contra la mujer los antecedentes importantes se centran en tiempos antiguos donde esta situación es naturalizada por la sociedad, por tratarse de un problema que se resolvía dentro del núcleo familiar, en el cual nadie intervenía mostrando así su privacidad, la discriminación de la mujer en la sociedad representó la primera forma de explotación existente**.** A manera de conclusión considero que los roles y funciones que desempeñaban las mujeres y los hombres son el escenario perfecto para ejercer discriminación y violencia contra las mujeres en la república mexicana. Dicho de otra forma, las costumbres que se han desarrollado en la vida de las mujeres se han naturalizado en el ámbito privado y público en la sociedad mexicana.

En el siguiente apartado analizaremos algunas de las variables que incidieron para incluir el problema en la agenda sistémica. Entre las que destacan la movilización externa que se encargó de identificar las consecuencias y repercusiones que se desarrollaron a partir de los roles y funciones permitidas en la sociedad mexicana. Las consecuencias señalan que son producto de la desigualdad de género, discriminación y violencia. Los resultados son el asesinato de mujeres, en especial, en Cd Juárez, Chihuahua y en el resto de la república mexicana. Para este problema es necesario analizar cómo se reconoció la violencia contra las mujeres en México a partir de la participación de la sociedad civil.

Políticas públicas y sociedad civil en México

En el apartado anterior se estudió de forma general acerca del trato que se les brindaba a las mujeres en su vida cotidiana. Este estudio se refirió específicamente a las diferentes situaciones dentro de la dinámica familiar entre hombres y mujeres a partir de la época prehispánica. Por lo que consideré que dicha dinámica dio inicio a la construcción de costumbres, que fueron pasando de generación en generación, en donde se refiere que la mujer permaneció en un lugar inferior al del hombre. Por esta razón llegué a la conclusión que la mujer desempoderada se convierte en un contexto favorable para el abuso, discriminación y la violencia en los tiempos subsiguientes.

En este apartado se estudiará la relación que tienen las políticas públicas y la sociedad civil en México con el objetivo de destacar que la participación de la sociedad es de suma importancia en la hechura de las políticas públicas. Pues la sociedad civil brinda el reconocimiento directo de problemas que se desarrollan en su entorno y busca una solución acorde a cada problema a través de la solicitud de políticas públicas. En este entendido debemos saber que lo relevante de las políticas públicas es que son acciones de gobierno que contienen la participación y toma de decisiones de diferentes actores. En primer lugar se tiene que las políticas son acciones de gobierno que, como ya se refirió en el marco teórico, pasan por un proceso de toma de decisiones políticas. Por otro lado, lo público incluye, entre otros aspectos, la participación de la sociedad. Entonces tenemos que las políticas públicas tienen que ver con un proceso político que incluye la participación de la sociedad[23]. En el caso del reconocimiento de la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres tuvo que ver la participación de la sociedad civil la cual reconoció diferentes formas y lugares donde se desarrollaba acciones en contra de las mujeres. Este reconocimiento fue de suma importancia pues las situaciones de desventaja

[23] La participación de la sociedad puede ser en grupos de interés, grupos, colectivos, actores sociales o personas afectadas directamente por una situación, entre otras.

y violencia contra las mujeres se colocaron en la agenda sistémica.

Un ejemplo acerca del reconocimiento de la sociedad civil acerca de las situaciones de desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres puede ser consideradas situaciones que se desarrollan en los hogares tales como: gritos, malos tratos, golpes etc., por algún miembro de la familia. En el ámbito laboral la discriminación al no poder acceder a puestos jerárquicos, sueldos iguales al de los hombres, negación de empleo por encontrarse embarazada. En el ámbito académico se puede mencionar el rezago educativo que tienen las mujeres en nuestro país, el rechazo de acceder a estudios superiores. En las instituciones públicas, sobre todo en los hospitales en el área de ginecología, al ser maltratada en el momento del parto. Finalmente en la comunidad en el que las mujeres son asesinadas aparentemente sin ningún motivo. Este proceso de reconocimiento desde el origen de las situaciones de violencia en contra de las mujeres es de suma importancia pues de acuerdo a cada problemática la sociedad solicita la intervención de actores políticos para solicitar una solución a dichas situaciones. Este fue el caso de situaciones de violencia contra las mujeres que poco a poco fue saliendo del ámbito privado al público a partir de los años setenta en nuestro país, México.

Con referencia a lo antes mencionado y con el estudio académico acerca de las diferencias de género, considero que, contribuyó para que los actores sociales y políticos identificaran diferentes aspectos acerca de la forma en que se ejercían las agresiones contra las mujeres. Por esta misma razón considero que las identificaciones fueron de manera general pues con la cultura y costumbres acerca del comportamiento de las mujeres en cualquier ámbito de su vida es difícil identificar que algo se encuentre mal. Sin embargo, aun con todo y esto, se inicia un proceso de reconocimiento acerca de diferentes eventos que tenían que ver con la violencia en contra de las mujeres. En específico se inicia esta identificación a partir de las muertes de diversas mujeres, en este caso poniendo como ejemplo, Cd Juárez, Chihuahua. Sin dejar de mencionar que en toda la república mexicana existen reconocimientos históricos de desigualdad de género, discriminación y violencia contra las

mujeres.

De manera puntual me refiero a los primeros reconocimientos que salen del ámbito privado al público. Considero que estos reconocimientos se desarrollaron cuando las situaciones en contra de las mujeres son extremadamente violentas. Dichas situaciones tienen que ver que la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres no solo se desarrollaban en el núcleo familiar y por familiares, sino que se desarrollaron en diferentes lugares y por personas ajenas. Por ejemplo, el *caso del campo algodonero y las muertas de Cd. Juárez Chihuahua* a partir de 1993, los cuales fueron nombrados de esta manera, a los asesinatos de mujeres en esta región. Estas situaciones se identificaron de manera general. Aquí lo importante es saber que la noticia se enfocaba en la forma en que asesinaban a las mujeres y los lugares donde fueron encontradas no al origen del problema. Aun así, estos fueron situaciones importantes para que actores sociales, políticos e internacionales iniciaran a hablar del tema.

En el caso del campo algodonero y las muertas de Juárez tenemos que los hechos sucedieron en ciudad Juárez, lugar donde se desarrollan diversas formas de delincuencia organizada y donde desde 1993 existe un aumento de homicidios de mujeres influenciado por una cultura de discriminación contra la mujer. Las primeras noticias hacían mención de lo siguiente.

> En mayo de 1993 fue raptada Gladys Janeth Fierro, de 12 años de edad, quien fue violada y asesinada por estrangulamiento. En septiembre de 1995, Silvia Rivera Morales, de 17 años, fue encontrada en Lote Bravo, al sur del aeropuerto, habiendo sido violada, estrangulada, y además torturada brutalmente. Este último modus operandi se repitió el mismo año en el mismo lugar, uno de los barrios favorecidos de Ciudad Juárez. En 1996, seis cuerpos fueron encontrados en la zona desértica Lomas de Poleo, acuchilladas, mutiladas y violadas. Sagrario González, también de 17 años, obrera de una maquiladora, desapareció al salir del trabajo en abril de 1998. Días después fue encontrada muerta en un terreno baldío, habiendo sido violada, estrangulada y acuchillada. La espalda de algunas de estas víctimas tenían símbolos de triángulos realizados por armas cortopunzantes.[7] por otro lado, referente al campo algodonero, tenemos que. Laura Berenice Ramos, estudiante de 17 años de edad, desapareció el 22 de setiembre de 2001. Claudia Ivette Gonzáles, trabajadora en una empresa maquilladora de 20 años de edad, desapareció el 10 de octubre de 2001. Esmeralda Herrera Monreal, empleada doméstica de 15 años de edad desapareció el lunes 29 de octubre de 2001. Sus familiares presentaron las denuncias de desaparición. No

> obstante, no se iniciaron mayores investigaciones. Las autoridades se limitaron a elaborar los registros de desaparición, los carteles de búsqueda, la toma de declaraciones y el envío del oficio a la Policía Judicial. El 6 de noviembre de 2001 se encontraron los cuerpos de Claudia Ivette Gonzáles, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, quienes presentaban signos de violencia sexual. Se concluyó que las tres mujeres estuvieron privadas de su libertad antes de su muerte. A pesar de los recursos interpuestos por sus familiares, no se investigó ni se sancionó a los responsables.

En las referencias anteriores tenemos las primeras identificaciones acerca de los asesinatos de mujeres como resultado de todo el proceso cultural y la diferencia corporal que representa a un hombre contra una mujer. Sin embargo, solo sale del ámbito privado con reconocimientos, notas rojas, denuncias en ministerio público entre otras.

Capítulo III:
Violencia contra las mujeres: De la agenda sistémica a la agenda gubernamental

En el capítulo anterior estudiamos algunos de los orígenes acerca de la identificación de la violencia contra las mujeres como fue: la diferencia entre hombres y mujeres que hace alusión a la asignación sexual de cada persona, la construcción de género a partir del sexo y la referencia acerca del desarrollo de la violencia entre las personas. Estos aspectos y circunstancias contribuyeron sistemáticamente al ejercicio de la violencia contra las mujeres. Dicho brevemente todas estas circunstancias desarrollaron el ejercicio de diferentes episodios de violencia contra las mujeres de México.

Como vimos en el capítulo anterior, estas situaciones permanecieron por mucho tiempo en el ámbito de lo privado. Hasta que en el estado de Chihuahua a partir de 1993 fue evidente el asesinato de diversas mujeres en diferentes lugares. Por lo que estas situaciones a partir de un proceso interno de reconocimiento por diferentes actores sociales el problema sale del ámbito privado y se coloca en el ámbito de lo público con el objetivo de obtener soluciones a dichas circunstancias. Se podría decir que una de estas soluciones es el ingreso de uno o varios asuntos a la agenda gubernamental, es decir, el reconocimiento de los actores gubernamentales sobre la existencia de una situación problemática grave de violencia contra las mujeres y la inclusión de subtemas específicos que deriven en acciones del gobierno para atender –y deseablemente, solucionar- los problemas respectivos.

Por esta razón en este capítulo se analizará el proceso de construcción de problemas de agenda sobre el tema de violencia contra las mujeres que se da en lo que llamamos esfera pública, todo un proceso de discusión colectiva y de reflexión sobre las causas del fenómeno, las implicaciones y las posibles soluciones al respecto.

Este proceso de construcción de problemas y soluciones puede ser analizado a partir de su ubicación en la agenda gubernamental la cual tiene como objetivo obtener una solución a dicho problema. Es decir, se trata de la construcción de diferentes acciones para atender el problema. Para dicho análisis me apoyo del modelo de análisis de Cobb y Elder (1986) quienes refieren cuatro flujos, los cuales fueron referidos ampliamente en el capítulo I y que consisten en analizar *los problemas, los actores, las soluciones y las oportunidades de elección.* La utilidad de este esquema de flujos es evidentemente analítica: una propuesta para revisar ordenadamente los procesos sociales previos a la agenda gubernamental.

El flujo de las oportunidades de elección

En un inicio nos hacíamos la pregunta acerca de ¿cuál es el proceso político para que un problema público sea incluido en la agenda gubernamental?, y ¿cómo los problemas definidos por los actores logran tener la atención de los tomadores de decisiones para la realización de una solución? En este caso en este apartado se refiere a la forma que los problemas logran tener la atención de los tomadores de decisiones, nos referimos a los gobernantes, por medio de las oportunidades de elección. Cobb y Elder (1986) refieren que las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su "solución" y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar en favor de una cierta cuestión) para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese en mucho tiempo.

En este caso podemos referir como una oportunidad de elección para el problema de la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres que regularmente terminaba en feminicidios[24] fueron los asesinatos de niñas y mujeres de Cd Juárez que

[24] De acuerdo a Marcela Largarde el termino femenicidio comprende el conjunto de delitos de esa humanidad que reúnen crímenes, secuestros, desapariciones de mujeres, niñas ante un colapso institucional se da la fractura en el Estado de derecho que favorece la impunidad ante estos delitos.

sufrieron todo tipos de desventaja frente a sus agresores, discriminación, violencia y finalmente la muerte. Es decir, estos asesinatos traían consigo toda la carga cultural, inequitativa, discriminatoria y violenta que las mujeres viven a los largo de su vida. Considero que estas situaciones ya no podían permanecer en el ámbito público sin que hubiera una mínima solución. Por lo tanto, las situaciones de violencia contra las mujeres, de acuerdo al proceso político de reconocimiento, se consideran las oportunidades de elección acordes para que los actores políticos inicien a brindar atención. A continuación se refieren algunos de casos sobre asesinatos de niñas y mujeres que apertura dichas oportunidades de elección. Dichos casos son noticias de diferentes eventos de violencia contra las mujeres en Cd Juárez, Chihuahua.

> En enero Alma Chavira Farel, de 13 años de edad, fue asesinada. En mayo de 1993 fue raptada Gladys Janeth Fierro, de 12 años de edad, quien fue violada y asesinada por estrangulamiento. En septiembre 1995, Silvia Rivera Morales, de 17 años, fue encontrada en Lote Bravo, al sur del aeropuerto, habiendo sido violada, estrangulada, y además torturada brutalmente. Este último modus operandi se repitió el mismo año en el mismo lugar en los barrios favorecidos de Ciudad Juárez. Lo dicho hasta aquí supone que la problemática con respecto a la discriminación contra las mujeres tomaba un nuevo rumbo y nuevas formas de enunciar dicha problemática en la que se identificó que, por lo general, las víctimas correspondían a jóvenes y adolescentes de entre 15 y 25 años de escasos recursos económicos y que debieron abandonar sus estudios secundarios para comenzar a trabajar a temprana edad. En 1996, seis cuerpos fueron encontrados en la zona desértica Lomas de Poleo, violadas, acuchilladas y mutiladas. En 1998 Sagrario González de 17 años, obrera de una maquila desapareció al salir del trabajo, días después fue encontrada asesinada en un terreno baldío con las mismas características que las anteriores mujeres. Estos casos fueron nombrados. *Las Muertas de Juárez*. Desde hace 25 años se han contabilizado 1779 feminicidios[25]. Años más tardes continuaba la misma problemática pues El 6 de noviembre de 2001 las jóvenes Claudia Ivette González, Esmeralda Monreal y Laura Berenice Ramos fueron brutalmente asesinadas en un campo algodonero de Ciudad Juárez Chihuahua. Este caso fue nombrado como *el caso del campo algodonero.*

Como se ha mencionado las oportunidades de elección tienen que ver con acciones que ponen a la vista la falta de atención o acción a problemas que requieren una solución casi de forma inmediata o más bien de presiones sociales. En el caso de asesinatos contra mujeres en la república mexicana existían diversas acciones de gobierno que habían

[25] Noticias acerca del número de asesinatos en contra de las mujeres https://heraldodemexico.com.mx/estados/en-25-anos-van-1775-feminicidios-en-ciudad-juarez/.

quedado pendiente de solución, por lo que estas situaciones pusieron en evidencia a los gobernantes y funcionaron a su vez como presión para que estos casos fueran tomados en cuenta.

Tal fue el caso de las obligaciones adoptadas desde 1979 con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 34/180. De la misma forma en 1980 en México ya existía el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo y también se había adoptado la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer pero en su momento no se les brindo la atención necesaria sobre la desigualdad de género y discriminación que vivían las mujeres en México. Por esta razón considero que los familiares de las mujeres asesinadas decidieron iniciar denuncias ante la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) para que los casos tuvieran mayor oportunidad para que se tuviera una solución. Asimismo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada el 9 de junio de 1994, en la séptima Sesión Plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Belem Do Para, Brasil[26].

En este caso Norma Monreal, madre de una de las víctimas del caso del campo algodonero, y la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana quienes presentaron una denuncia ante la CIDH/OEA el día 6 de marzo de 2002, alegando la responsabilidad internacional del Estado por violaciones a la Convención de Belém do Pará, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Declaración Americana

> Es de esta manera la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1998 emitió un informe que responsabilizaba a México por graves irregularidades y negligencias en general en las investigaciones estatales, incluyendo la identificación erróneas de cadáveres, la

[26] Queja interpuesta en las naciones unidas http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/312/1/images/SINALOA.pdf.

imposibilidad de obtener pruebas periciales de la evidencia forense, fallas en la realización de autopsias u obtención de análisis de semen, además de fallas en los archivos de reportes escritos e incompetencia para llevar registros de la creciente ola de asesinatos de mujeres[27]. Asimismo el informe N° 28/07 (reservado), la CIDH decide acumular los casos de Laura Berenice Ramos Monarrez, de 17 años, Claudia Ivette Gonzales de 20 años y Esmeralda Herrera Monreal, asesinatos que ocurrieron en la misma ciudad, conocidos como los casos del campo algodonero, emitiendo su decisión de fondo y otorgando al Estado dos meses para informar las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones, Livingsto, (2004).

En este caso es más que evidente que las situaciones de desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres en la región de Cd Juárez, Chihuahua fueron extremas y que las autoridades municipales y estatales no resolvieron el problema de raíz pues su acciones solo se limitaron a detener a Abdel Latif Sharif[28] sin tomar en cuenta que la república mexicana contaba con diversas recomendaciones para brindar atención a las mujeres. Las recomendaciones que además de tenerlas ya se habían firmado son las siguientes: 1993: declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, resolución de la asamblea general. 48/104.1994: programa de Acción de El Cairo.1995: Declaración y plataforma de Acción, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing.Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, 24° periodo ordinario de

[27] Noticia sobre la captura de Adbel Latif Sharif https://www.jstor.org/stable/3347254?seq=1#page_scan_tab_contents.

[28] El 3 de octubre de 1995, Sharif es denunciado por una sexoservidora drogodependiente, Blanca Estela Díaz de 19 años de edad, de haberla secuestrado durante 3 días, tiempo en que había golpeado, violado y amenazado de muerte. Los cargos fueron desechados al comprobarse que, a diferencia de lo que ella había declarado, no presentaba señales de abuso sexual. Sin embargo, el gobierno de Chihuahua estaba siendo presionado para dar con el o los homicidas de las mujeres encontradas en Cd Juárez en la zona de Lote Bravo y Sharif, con todos sus antecedentes, era el candidato ideal para ser el asesino serial que la procuraduría de justicia de Chihuahua buscaba para fincar responsabilidad de aquel multihomicidio. A 20 minutos de ser liberado, es reaprendido esta vez por la desaparición de Elizabeth Castro García, una joven de 17 años de edad, con quien supuestamente Adbul sostenía una relación sentimental. La hermana de Elizabeth, Eunice Castro García, había denunciado la desaparición de esta el 15 de agosto (Ortega, 1999)

sesiones de la Asamblea General, Convención de Belem Do Para.

De manera puntual las oportunidades de elección funcionan como una acción de presión para que los problemas sean tomados en cuenta y pueden tener una solución. Sin embargo, debemos saber que las soluciones no son de acuerdo a lo que los actores solicitan sino que también son soluciones que son hechas a conveniencia de los gobernantes.

Por otro lado, debemos saber que la desigualdad de géneros, la discriminación y violencia no ha sido exclusivo de Cd Juárez, Chihuahua pues en años anteriores y posteriores a la problemática en Cd. Juárez Chihuahua pues se han desarrollado situaciones contra de las mujeres en la república mexicana sin que hayan tenido una intervención a tiempo por parte del gobierno tal es el caso de la violación sexual por militares de tres niñas indígenas tzeltales en Chiapas en 1994, la presunta violación por militares de mujeres en Loxicha, Oaxaca en 1996, los asesinatos de mujeres en Acteal Chiapas en 1997, el asesinato de Digna Ochoa defensora de los Derechos Humanos, la negación del aborto por parte de las autoridades de Baja California a Paulina del Carmen Ramírez Jacinto quien fue violada sexualmente en 1999, la violación sexual por militares de Valentina Rosendo Cantú y de Inés Fernández Ortega en 2002, la violación sexual por miembros del Ejército Mexicano de 13 mujeres en 2006 en Coahuila, la violación por cuerpos policiales a diversas mujeres en San Salvador Atenco, Estado de México en 2006 entre muchos otros.

Es de esta manera se muestra que la discriminación y violencia ha estado presente en la vida de las mujeres en toda la república mexicana. Hasta el momento de los asesinatos de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua y en otras regiones de la republica mexicano no se habían realizado acciones específicas para la atención o solución del problema. Por tal motivo la participación de actores sociales y políticos, en este proceso de reconocimiento, se vuelve vital. Pues son ellos que tienen la facilidad de ingresar, mediante sus aportaciones, a reconocer un problema público. En el siguiente apartado estudiaremos el flujo de los actores y podremos verificar que las aportaciones de los diferentes actores

sociales y políticos influyen, en muchas ocasiones, positivamente para que poco a poco el problema ingrese en la agenda gubernamental.

El flujo de los actores

De acuerdo a Cobb y Elder (1986) “los problemas y las prioridades se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante y hasta decisivo. Dichos participantes son conocidos como actores. En este caso los actores se dividen en colectivos o individuales, públicos y privados, políticos, económicos y sociales, tales como: Funcionarios públicos, grupos de interés organizados que se consideran demandantes legítimos, profesionales de la política dentro y fuera del gobierno quienes creen tener el derecho a participar activamente en el diseño de la política. En otras palabras, la participación de los actores puede ser mediante movilizaciones, marchas, noticias, iniciativas al congreso con el objetivo de ingresar el tema a la esfera pública y posteriormente construir un problema para que sea ingresado a la agenda gubernamental. Es decir, en este caso la contribución de los actores está enfocada a la búsqueda de una solución”.

Para dar continuidad a nuestro análisis político en este segundo apartado se analizará el flujo de los actores en el proceso de reconocimiento del problema sobre los asesinatos de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua a partir de 1993 los cuales tenían que ver con la desigualdad de género y discriminación contra las mujeres. Sin embargo, me gustaría aclarar que antes de conocer el problema es necesario estudiar la problemática. Continuando con nuestro tema recordemos que existen diferentes actores los cuales son definidos de acuerdo a las características e intereses. A continuación se mencionan algunos de los actores que participaron en el reconocimiento de la problemática acerca de los asesinatos de mujeres en esta región.

Acerca de los primeros actores puedo mencionar a las madres de mujeres desaparecidas

las cuales participaron en el reconocimiento de la problemática. Pues de acuerdo a periódicos locales como el *Diario* refieren que estas mujeres iniciaron la búsqueda de sus hijas en la región además de iniciar denuncias ante el Ministerio Publico (MP). *Las familias que buscaron a sus desaparecidas o que iban a reconocer los cuerpos se enfrentaban a la negligencia, al desprecio y a la agresividad de la policía. Así mismo refirieron que los informes, las pruebas e incluso los restos fueron mezclados y en algunas ocasiones perdidos. Además de recibir insultos y amenazas.*

> Frente a la actitud de las autoridades, grupos de mujeres, especialmente de madres, pero también de familiares y amistades, se forman para demandar justicia; organizaron marchas y campañas para llamar la atención sobre el fenómeno y exigir respuestas, apoyados por el movimiento feminista y de organizaciones nacionales de derechos humanos Falquet (2015).

En esta referencia podemos darnos cuenta sobre la participación de las madres y familiares de las diversas mujeres desaparecidas forman parte de los actores individuales en este proceso de identificación. Sin embargo y al mismo tiempo inician a buscar ayuda de diferentes grupos de interés, como lo refiere Cobb y Elder, los cuales están organizados y tienen mayor posibilidad que sean escuchados por las autoridades. A continuación se mencionan algunos grupos de interés[29].

> Grupo 8 de marzo[30] fue fundado por Esther Chávez Cano en 1992 la cual realizó un registro

[29] El interés en este caso se puede referir a encontrar a las mujeres desaparecidas. No se trata de intereses políticos o económicos. Sino de una labor social que busca el bienestar común.

[30] Como ya había mencionado anteriormente la movilización de los actores tuvieron que ver con la participación del grupo 8 de marzo que inicia en el año de 1992 con una recopilación hemerográfica sobre las desapariciones de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua con el fin de solicitar la apertura de una Agencia Especializada de Delitos Sexuales en la Subprocuraduría de Justicia de la Zona Norte del Estado de Chihuahua. Posteriormente se unieron una red Mesa de Mujeres con; *casa amiga centro de crisis A.C, Centro comunitario de apoyo a la salud A.C, Centro de asesoría y promoción juvenil A.C, Centro de Derechos Humanos Paso del Norte A.C, Centro de Estudios Cusmanianos A.C, Centro de Estudios y Taller Laboral A.C, Centro de Mujeres Tonantzin A.C, Comunidad en Desarrollo Las Hormigas A.C, Grupo el Camino A.C, Misioneras de María Dolorosa A.C, Programa*

> acerca de notas periodísticas de los crímenes cometidos contra mujeres en la frontera de Cd Juárez, Chihuahua. Asimismo la División de Estudios de Género de la Universidad Autónoma de Cd Juárez y el comité independiente de Derechos Humanos colaboraron con dichos registros.

Por su parte Oscar Mayer, criminólogo de planta de la Procuraduría de Chihuahua, se le atribuyó como el primero en encontrar patrones coincidentes entre los crímenes en el año de 1998 en esta región en coordinación con Robert Ressler ex perito del FBI (Buró Federal de Investigaciones por sus siglas en inglés) avalaron pistas como las siguientes.

> Mi impresión es que, en ese momento, ese hombre estaba empezando a matar porque seleccionaba perfectamente a sus víctimas. Además refirió que en Cd Juárez, Chihuahua, existían tres psicópatas sexuales de índole sádica y que por lo menos dos de ellos realizaban sus crímenes de manera organizada. Por lo que concluyó lo siguiente: En una ciudad en la que conviven formas del crimen organizado en su máximo grado de sofisticación: narcotráfico, narcolavado, contrabando de todo tipo, pornografía, además de una alta actividad industrial, concentración de riqueza y desigualdad social, ineficiencia y corrupción generalizada de las autoridades ¿Por qué no podría existir un grupo de personas asociadas a actividades criminales, que organicen rituales en los que se matan a mujeres por placer?

Esto quiere decir que, desde otro punto de vista, fueron diversas situaciones que contribuyeron a llevar a cabo los asesinatos contra las mujeres como resultado de diferentes acciones delincuenciales que se desarrollaban en Cd Juárez, Chihuahua. Lo relevante hasta aquí es que las mujeres siempre fueron afectadas.

Asimismo C. María Elena Chapa Hernández, perteneciente a las comisiones Unidas de Relaciones Exteriores cuarta sección y de Derechos Humanos, refirió lo siguiente.

> La violencia contra las mujeres y las niñas es un asunto público que compete a toda la sociedad, adopta diversas formas: sociales, laborales, económicas, manifestándose como un acto único y sistemáticamente reiterativo, e incluso puede producirse en ámbitos diversos, en la vida pública y/o en la privada. La violencia afecta a las mujeres de todas las edades, niveles de educación y clases sociales. La violencia se ha extendido a las niñas y a los niños, víctimas indefensas de sus agresores. Además la violencia contra las mujeres es un fenómeno de mayor visibilidad y de indudable trascendencia arraigado en la sociedad

mexicana[31].

El Grupo 8 de marzo fue un actor muy importante en el reconocimiento acerca de los asesinatos contra las mujeres en Cd Juárez, Chihuahua. Pues en 1995 continuaron la presión para que se esclarecieran los asesinatos. Además, el 17 de octubre de 1995 dirigieron una carta al congreso del estado para el agente estatal en el paso Texas a Oscar Rene Nieto mencionando lo siguiente:

> Por información periodística nos enteramos de que, en Ciudad Juárez, han desaparecido durante el último año, más de treinta mujeres de diferentes edades. Se dice que son 16 las asesinadas, nueve ya identificadas, de las cuales cinco cadáveres fueron encontrados por casualidad en los últimos dos meses en el lote Bravo mismos que corresponden a mujeres que antes de ser asesinadas fueron violadas y torturadas (Grupo 8 de marzo, 1995).

El grupo 8 de marzo realizo diferentes acciones para presionar a las autoridades acerca de los asesinatos de las mujeres en Cd Juárez, Chihuahua a través de marchas, mítines y protestas en esta región. Asimismo, fue de gran apoyo para los familiares de las desaparecidas en cuestión pues brindaron orientación acerca del procedimiento que se debía realizar para iniciar una denuncia por la desaparición de sus familiares.

Con respecto a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de acuerdo a Del Valle (2001) también participaron en la realización de protestas en contra de la negligencia con que se realizaban las investigaciones; por la falta de interés de las autoridades para esclarecer los homicidios y sobre todo, ya para finales de 1995, por la misoginia y el desprecio de los propios funcionarios de gobierno, quienes de manera reiterada y constante mencionaban que: *las víctimas eran mujeres que salían a bailar con muchos hombres, además de no comportarse de acuerdo con los lineamientos de orden moral de la sociedad juarense.* Al mismo tiempo a principios de 1995 se conformaron en la Coordinadora de ONG en Pro de la Mujer, donde confluyeron 16 organismos civiles, de defensa de los derechos humanos y de las mujeres. Las propuestas eran en contra de la negligencia con que se realizaban las investigaciones,[32] acerca de las desapariciones y asesinatos de las

[31] Diario de los debates Belem Do Para. DOF: 12/12/1996
http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=786&lg=56&anio=3#6217

[32]Hasta ese momento las investigaciones se referían a dos informes emitidos, el primero, por la

mujeres en Cd Juárez, Chihuahua.

Por otra parte los senadores priistas Aracely Escalante Jasso y Jesús Enrique Jackson Ramírez, pertenecientes a la LIX legislatura del Honorable Congreso de la Unión 2003-2006, respecto a los asesinatos en contra de las mujeres en Cd Juárez, Chihuahua refirieron lo siguiente: Las mujeres y las niñas son mayormente vulnerables a la violencia la cual se manifiesta tanto en el ámbito público como en el privado la cual produce secuelas graves en las víctimas como: miedo, inseguridad, enfermedades físicas, psicológicas, depresión, angustia y aislamiento social entre otras. También mencionaron que estas situaciones son difíciles de superar ya que en ocasiones las consecuencias eran irreparables como: La muerte.

> Este, no es un fenómeno característico ni exclusivo de nuestro país, se presenta en todas partes del mundo; es consecuencia de los perjuicios sexistas de las ideas retrogradas que suponen que el sexo femenino es inferior de las actividades discriminatorias que hacen menos a las mujeres y a las niñas incluso es un problema de cultura. La violencia conlleva altos costos sociales, familiares y personales ya que limita o anula la integridad y la autoestima de las mujeres y las niñas. Las lesiones físicas y otras secuelas causan un alto costo económico por atención médica, días dejados de trabajar, discapacidades, disminución de un rendimiento intelectual y físico, y aparición o agravamiento de enfermedades físicas o mentales. La violencia contra las mujeres tiene su origen en el patriarcado que es una forma de dominio y organización social que ha compartido casi todas las sociedades conocidas históricamente y que solo recientemente empieza a cuestionarse.

En esta cita nos podemos dar cuenta que debido a que la problemática pertenecía al ámbito público entonces ya se podía nombrar como un problema público pues las identificaciones por parte de actores gubernamentales eran más extensas y reconocían el origen de la violencia contra las mujeres.

Tal es el caso de las diputadas Diva Hadamira Gastelum Bajo, Marcela Lagarde y Angélica de la Peña Gómez, presidentas de las comisiones de Equidad y Género, especial de

---

Subprocuraduría de Justicia del Estado Zona Norte, y el segundo por la Procuraduría General de Justicia del Estado. Cabe destacar que tales informes fueron el resultado de la presión ejercida por los grupos feministas para terminar con los asesinatos en contra de las mujeres.

femenicidios en la República Mexicana, y especial de la niñez, adolescencia y familias las cuales en dicha comisión como actores políticos reconocen el problema acerca de la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres con como a continuación se muestra.

> Acerca de un breve recorrido histórico, encontramos que la situación de la mujer ha sido en general de abandono, de violación y de discriminación a sus derechos fundamentales No obstante la discriminación hacia las mujeres ha predominado durante décadas; lo más lamentable es que hoy en día, en pleno siglo XXI, persiste la exclusión, explotación y violencia hacia las mujeres; sin ser exclusivo de los países en vías de desarrollo, por el contrario, aun en las llamadas potencias mundiales existe la violencia contra las mujeres; continuando las sociedades patriarcales en las que los temas de género aún provocan desdén entre quienes deben proteger sus derechos. En las últimas décadas se viene destacando la importancia de reconocer y defender los derechos humanos, particularmente de las mujeres, como una forma de garantizar una convivencia pacífica entre los seres humanos[33].

Es de esta manera que con el paso del tiempo y con la suma de actores sociales y políticos sobre el reconocimiento de la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres ha sido cada vez mayor la identificación acerca de las desventajas que han pasado las mujeres en la historia de su vida.

Actores que responsabilizaron a las mujeres como culpables de los asesinatos ocurridos en Cd Juárez, Chihuahua

Por otro lado, tenemos que no todas las identificaciones fueron a favor de las mujeres discriminadas o violentadas en su momento. También existieron, y actualmente continúan existiendo, actores que consideran que la desigualdad de género, la discriminación y violencia es responsabilidad de las mujeres. Por ejemplo algunos trabajadores de la

[33] Exposición de motivos para la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/312/1/images/SINALOA.pdf.

Subprocuraduría de Justicia durante el periodo de los asesinatos de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua, refirieron que las mujeres fueron las causantes de su muerte. Es decir, el mensaje para los hombres fue: *Las pueden matar y pueden salirse con la suya porque se consideraba que las mujeres se habían salido de la raya y habían traspasado los límites de lo establecido* Radford y Russel (1992).

> Es de esta manera que las campañas de prevención se enfocaron a responsabilizar a la mujer sobre cualquier agresión que le pudiera pasar, sobre todo si era de noche o si caminaba por una calle solitaria, lo que las autoridades destacaban con respecto a la responsabilidad de las mujeres era lo siguiente: El ir a fiestas, salir a altas horas de la madrugada, sola y sobre todo si es trabajadora de maquila, vestir provocativamente e ingerir bebidas alcohólicas; su ángel de la guarda no siempre estará presente para cuidarlas Vachss (1993).

Como se ha dicho los representantes gubernamentales fueron los primeros en emitir juicios de valor con respecto a los asesinatos de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua. En primer lugar, mencionaremos al diputado panista Javier Corral (1998), del Partido de Acción Nacional (PAN), reconoció que los asesinatos de mujeres estaban también relacionados en proporción directa al grado de tolerancia de la sociedad. Además, aseguró que el asesinato de las mujeres no era exclusivo de Ciudad Juárez, Chihuahua.

> Hay lamentablemente mujeres que, por sus condiciones de vida, los lugares donde realizan sus actividades, están en riesgo, porque sería muy difícil que alguien que saliera a las calles cuando este lloviendo no se mojara (Rodríguez, 1999, pag 4).

Es decir, en este caso los funcionarios reconocían que la violencia que se vivía en Cd Juárez, Chihuahua contra las mujeres era extrema. Sin embargo, este problema se minimizó por parte de los funcionarios. Lo que dio como resultado que las mujeres se encontraran en un peligro constante. Es de esta manera que los actores gubernamentales continuaban con la identificación de la problemática pero al mismo tiempo responsabilizaban a las mujeres. Tal es el caso de Arturo Rascón, procurador del Estado de Chihuahua, con referente a los asesinatos de mujeres en 1999 refirió lo siguiente:

> Lo que pasa es que ahorita todos estamos enfocados en Cd Juárez, Chihuahua, y a lo mejor si pasa un asunto de estos en Chihuahua se nota y si pasa en Ciudad de Torreón no se

> nota, o en Durango o en el estado de Sinaloa, donde de enero a ahorita ya llevan 96 homicidios y no se nota. Es decir, las identificaciones de los asesinatos de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua, por parte de los funcionarios públicos se enfocaban a realizar una campaña de desprestigio, considero, con el objetivo de no crear acciones para la atención de dicho problema.[34]

Por otro lado, algunos actores gubernamentales reconocieron que el problema no se solucionaba debido a la falta de compromiso. Tal es el caso de la Senadora del Partido de la Revolución Institucional (PRI) Dulce María Sauri quien hizo notar lo siguiente:

> El número de muertas fue muy variable; toda vez que las organizaciones no gubernamentales hablan de entre 297 y 362, la procuraduría de justicia de Chihuahua dice que son 232 y el procurador mencionó 258. Por lo que la senadora Sauri resaltó que los asesinatos de mujeres continuaban debido a que las actuaciones se realizaban con indiferencia, omisión y por miedo a comprometerse a brindar solución al problema.

Esta cita destaca el poco interés que los actores políticos ponían a la problemática acerca de los asesinatos de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua. En el entendido del poco interés de los actores gubernamentales sobre las peticiones de los actores sociales reafirmamos que la condición social de las mujeres no solo en Cd Juárez, Chihuahua, sino en toda la república mexicana respecto a la violencia y a los asesinatos tiene relación con la desigualdad de género y la discriminación. De esta manera se puede concluir que cada vez que las autoridades de Cd Juárez, Chihuahua, encontraban un nuevo caso de asesinato, era justificado. Pues consideraron que las culpables fueron las mujeres. Es evidente que este problema tiene que ver con las diferencias de roles entre las mujeres y los hombres. Pues destaca lo que está permitido para las mujeres; obedecer y lo permitido para los hombres: asesinar a las mujeres.

De ahí que podemos darnos cuenta que el flujo de los problemas y de los actores están relacionados pues son los actores que definen las circunstancias de los hechos. Estas definiciones dependen directamente de la manera de pensar sobre un problema. Por lo que pueden dar un comentario a favor o en contra. Es decir, como lo refirieron Cobb y Elder (1986) los grupos de interés serán los que definan si es digno de ser mencionado o

[34] Armando Rodríguez, *El Diario de Juárez n* 24 de febrero de 1999, p. 9C

reconocido como un problema público.

Hasta aquí se ha mencionado algunos de los comentarios de diferentes actores sociales y políticos acerca de los asesinatos de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua. Sin embargo, por los comentarios a favor y en contra de las mujeres que fueron asesinadas, es casi imposible que los actores sociales y políticos logren ponerse de acuerdo para determinar que los asesinatos de mujeres sea producto de una sola circunstancia. Por esta razón en el flujo de los problemas verificaremos que todas las causas y consecuencias de los asesinatos en contra de las mujeres no solo forman parte de una problemática sino de un problema que transciende en el tiempo. En este caso pasa de ser una problemática, a un problema que se va definiendo de manera que todas las circunstancias y hechos se engloben en una sola mención. En el siguiente apartado estudiaremos el flujo de los problemas en relación con los asesinatos y malos tratos contra las mujeres.

El flujo de los problemas

Como se había dicho el flujo de los problemas de acuerdo a Cobb y Elder (1986) corresponde a identificar un problema; seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre él. Es decir, el flujo de los problemas se destaca por hacer mención del problema, sus grados de complejidad, el cual se puede apoyar de teorías o conceptos exactos que lo definan con el objetivo de ser identificado como un problema que requiera intervención.

En este caso considero que la identificación del problema tiene origen en los asesinatos de las mujeres en Cd Juárez, Chihuahua o como fue llamado *Las Muertas de Juárez*[35]*,* pues a partir de entonces inició un proceso de reflexión sobre el asesinato de mujeres aparentemente sin ninguna razón: una forma de entender ese hecho, las muertes de las mujeres, es poniendo en el centro a la desigualdad, y ese es un problema en sí mismo, otra forma de entenderlo, es decir, otra forma de construir un problema sobre el hecho mismo de las muertes es entenderlo como discriminación, una más es construirlo como feminicidios, poniendo como detonantes diferentes en cada caso y atribuyendo como detonantes casi en todos los casos a diversas situaciones de violencia doméstica que se replicaron en mayor fuerza en las calles por motivos de género. Las cuales pueden ser mencionadas como el desarrollo de la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres.

Es como lo mencionó Russell (1990) *el asesinato de mujeres realizado por hombres regularmente es motivado por el odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad sobre las mujeres*.

En este entendido considero que el desarrollo de la desigualdad de género y discriminación

[35]Las muertas de Juárez fue el nombre inicial que se le dio a los asesinatos de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua a partir de 1993.

en contra de las mujeres tuvo que ver, entre muchas otras, al limitado acceso a la educación. Esta limitación ocasionó que las mujeres se emplearan en trabajos con largas jornadas laborales y con bajos salarios. De donde se infiere que estos factores influyeron para colocar a las mujeres en un estado de vulnerabilidad en el que se convirtió en la vía perfecta para que sus agresores las seleccionaran, violentaran y finalmente las asesinaran.

Como lo muestra la investigación de Monárrez (1999) al analizar la ocupación de las mujeres al momento que fueron asesinadas, nos podemos dar cuenta que las mujeres que fueron asesinadas en este periodo se encontraban en un situación de desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres. De manera puntual me refiero a que las mujeres asesinadas no tenían estudios superiores por lo que, en su mayoría, poseían trabajos poco reconocidos y que por las largas jornadas laborales fue un factor de riesgo constante. Es por esta razón que considero que las desigualdades de género y la discriminación contribuyeron para que estuvieran propensas a sufrir cualquier tipo de violencia, incluida la muerte. Esto se puede observar con claridad en el siguiente cuadro que muestra la ocupación de las mujeres que fueron asesinadas en esta región.

Ocupación de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua 1990-1999[36].

Ocupación	Número de
Ama de casa	2
Comerciante	2
Doméstica	1
Empleadas	4
Estudiantes	7

[36]Fuente tomada de Monárrez Fragoso Julia Estela, con base en fuentes hemerograficas y documentos, *1993-1999,* El Colegio de la Frontera Norte.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722000000100004

Obreras de Maquiladora	15
Fueron a pedir empleo a la maquila	3
Menor que acompañó a su hermana a la maquiladora.	1
Trabajadoras en el paso, sexoservidora, bailarinas y empleadas d	19
Total:	54

Fuente: tomada de Monárrez (2000).

Así, estamos de acuerdo con Villalpando (2002) cuando afirma que:

> Las víctimas fueron seleccionadas previamente, ya que tenían las mismas características. Eran jóvenes, en su mayoría empleadas de plantas maquiladoras o de comercios en la zona centro de Cd Juárez, Chihuahua. No contaban con vehículos para trasladarse por lo que tenían que viajar en camiones de pasaje urbano. Eran bonitas y jóvenes, delgadas, morenas de cabello largo, que vivían en los cinturones de miseria que rodean la ciudad. Villapando, (2002).

Es de esta manera que la discriminación que se gestó en Cd Juárez, Chihuahua se desarrolló de una forma fatal para las mujeres de esta región pues entre los aspectos más importantes sobre la discriminación contra ellas fue el limitado acceso a la educación. El cual dio como resultado que las mujeres, regularmente, tuvieran que emplearse en las maquilas. De donde resulta que la falta de educación y las pocas oportunidades de empleo propicio el origen de las desigualdades de género y la discriminación contra las mujeres.

> En este caso por desigualdad de género tenemos que son las consecuencias de la forma en que se estructuran las relaciones de poder entre hombres y mujeres. En otras palabras, la desigualdad de género es un asunto complejo en el que interviene la construcción de la diferencia sexual como otras variables sociológicas que complejizan el entramado y posición social de mujeres y hombres. Por ello, se afirma que las desigualdades entre ellas y ellos se construyen a través de la condición de género, pero no solo por ella, la clase social, el origen étnico, la condición migratoria, la edad, son algunas de las categorías que imprimen al panorama de la desigualdad tonalidades y problemáticas específicas. (Lamas, 1994).

Es decir, la desigualdad de género tiene que ver con una acción, circunstancia o hecho que mantiene en desventaja a una persona. Con esto quiero decir que, con respecto al acceso a la educación, trabajo, actividades intelectuales y hasta el acceso económico, no es nulo sino que no se tiene las mismas posibilidades de acceder a ellos. Comúnmente podríamos decir que a las mujeres les cuesta el doble trabajo para acceder a dichas oportunidades. Lo

que tiene como resultado que las oportunidades que se brindan se encuentren en desventaja, en este caso, para las mujeres. Tal es el caso de Cd Juárez, Chihuahua. En concreto me refiero a las mujeres que viven, sobre todo, en comunidades apartadas en donde el acceso a los servicios es limitado además que los roles, funciones y costumbres de donde se encuentran viviendo son comunidades que no generan un apoyo para terminar con este tipo de circunstancias que afectan a las mujeres. Sin dejar de mencionar a las mujeres que viven en las urbes en las que la desigualdad es desarrollada de la misma manera pero que tienen oportunidad de buscar alternativas de solución, aunque la desigualdad permanece cuando se realiza un doble jornada en el hogar o cuando son violentadas de manera económica y patrimonial. Es decir, me refiero cuando las mujeres logran tener ingresos económicos y sus parejas ya no apoyan económicamente en el hogar.

> Por otro lado tenemos que la discriminación es definida como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado de civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera[37].

Ahora bien, tenemos que la discriminación hace esta distinción entre las mujeres y los hombres. Es decir, en este caso las diferencias entre los hombres y las mujeres tienen que ver acerca del acceso a los servicios públicos. Es de esta manera que considero que las mujeres asesinadas en la región de Cd Juárez, Chihuahua en los años noventa padecieron todas estas circunstancias de discriminación. Pues estas circunstancias condujeron a que las mujeres tuvieran nulo acceso a aspiraciones profundas, por ejemplo y de manera principal no podían escapar a los roles y estereotipos del “deber ser de las mujeres”, tampoco tuvieron acceso a educación superior y a trabajos profesionales bien remunerados. Asimismo podemos decir que desconocían, o mejor dicho no estaban conscientes de que las vivencias cotidianas entre hombres y mujeres estaban generando discriminación en su contra.

[37] Art 1° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 1979 (CEDAW) por sus siglas en ingles.

Por otro lado, aunque se ha reconocido que los asesinatos contra las mujeres son consecuencia, entré otros muchos aspectos, de la falta de equidad de género y discriminación contra ellas. Asimismo, debemos saber que existió otra forma de "construir" el problema con el objetivo de disminuir su gravedad. Es decir, no pocos actores políticos refirieron que las causas y consecuencias del problema de la violencia fue responsabilidad de las propias mujeres que resultaron asesinadas. En diversas referencias mencionaron que *las mujeres tuvieron poca precaución para cuidarse de sí mismas.* Es decir, responsabilizaron a las mujeres por los asesinatos realizados en Cd Juárez, Chihuahua.

> Es de esta manera que las campañas de prevención se enfocaron a responsabilizar a la mujer sobre cualquier agresión que le pudiera pasar, sobre todo si era de noche o si caminaba por una calle solitaria, lo que las autoridades destacaban con respecto a la responsabilidad de las mujeres era lo siguiente: *El ir a fiestas, salir a altas horas de la madrugada, sola y sobre todo si es trabajadora de maquila, vestir provocativamente e ingerir bebidas alcohólicas; su ángel de la guarda no siempre estará presente para cuidarlas* Vachss (1993).

En esta cita podemos reafirmar lo antes dicho acerca de minimizar el problema debido a que por parte de los actores políticos no tenía ningún tipo de importancia las situaciones de asesinatos en contra de las mujeres pues estas acciones, posiblemente por pensamientos machistas, hicieron que la responsabilidad cayera sobre ellas. En este entendido tenemos que las mujeres que fueron asesinadas en esta región y periodo estuvieron inmersas en construcciones sociales que las limitaron a desarrollarse en el ámbito educativo por tal razón tuvieron que emplearse en las maquilas o salir a altas horas de la noche. Lo cual ocasionó ser una vía propicia para la muerte.

De donde se infiere que las evidencias del tema se colocan en la esfera pública. Es decir, sale del ámbito privado al público a través de la construcción de los problemas. Sin embargo, se debe saber que la situación problemática acerca de los asesinatos contra las mujeres apertura un tema el cual contiene muchos problemas. Es decir, no se puede encasillar en uno o dos problemas, sino que tiene varias perspectivas. Estas perspectivas o puntos de vista se refieren a mencionar los orígenes, causas, las diferentes maneras de entender el problema.

Para ser más específica, el flujo de los problemas tiene que ver con la construcción de problemas o asuntos que sean los adecuados o que se ajusten, además de identificar otros flujos, para el ingreso a la agenda gubernamental. En este caso tenemos dos posiciones: la primera corresponde al origen analítico y la segunda corresponde a identificar las causantes del problema. Dichas posiciones influyen para el ingreso o no a la agenda gubernamental.

En el caso concreto de las mujeres que fueron y continúan siendo asesinadas en Cd Juárez, Chihuahua, o en otro lugar de la república mexicana es el resultado de la suma de sucesos, circunstancias y medios que son encabezados por la desigualdad de género, discriminación y la violencia contra las mujeres.

Por otro lado, tenemos hasta aquí que el flujo de los problemas y de los actores son los que deciden la forma en que éste se va construyendo o si pertenece al ámbito público. Sin embargo, estos flujos no terminan aquí pues cuando un problema ingresa al ámbito público, regularmente, es para buscar una solución. Pero si los grupos de interés no logran ponerse de acuerdo ¿de qué manera el problema puede tener una solución? Esta pregunta se resolverá en el siguiente apartado.

El flujo de las soluciones

En los dos apartados anteriores analizamos el flujo de los actores y de los problemas, respectivamente. En el caso del flujo de los actores observamos cómo la participación de diversos grupos contribuyeron para el reconocimiento del problema acerca de la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres fue de suma importancia. Y posteriormente hemos visto que con las diferentes formas de reconocer las agresiones contra las mujeres se apertura una amplia perspectiva acerca de cómo estudiar o mencionar las inequidades, la discriminación y la violencia en contra de las mujeres, es decir cómo “construir el problema”, lo cual se refiere al flujo de los problemas. Como resultado de este reconocimiento se puede analizar o estudiar el problema identificando el

lugar donde se ejerce dicha violencia, por ejemplo en el hogar, la escuela, en instituciones, trabajo o en la calle, y las formas que puede adoptar la violencia contra las mujeres: psicológica, física, sexual, económica, patrimonial, en que se[38].

Entonces como se ha analizado hasta este momento cada flujo influye positivamente para que un problema sea ingresado a la agenda gubernamental. Por esta razón en este apartado analizaremos las soluciones que se brindaron para atender el problema acerca de la desigualdad de género, la discriminación y la violencia contra las mujeres en la república mexicana a partir de 1993. Recordemos que las soluciones son las que enmarcan el nombramiento de los problemas. Es decir, en este flujo se acepta la existencia de un problema de acuerdo a las soluciones que se puede proponer o incorporarse en la agenda gubernamental. Como lo refirieron Cobb y Elder (1983) La calidad del problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución.Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las *soluciones* las que hacen posibles los problemas. Es decir, una situación que no tiene una solución concebible no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal. Ello significa que las soluciones son acciones que resulten factibles de llevar a cabo por los tomadores de decisiones ya que éstos no van a reconocer como tal, a un problema que no pueda resolverse. Entonces las soluciones que se diseñaron para resolver las desigualdades de género, discriminación y violencia contra las mujeres, se concretaron en la realización de programas nacionales los cuales se derivaron de recomendaciones internacionales y leyes federales que se aprobaron casi de manera inmediata a partir de 1993.

A veces se puede interpretar que el flujo de las soluciones es un hecho final, es decir, el punto donde se resuelve de manera definitiva el problema; sin embargo es necesario aclarar que en este caso se le llama *soluciones* a acciones que tienen que ver con la toma

[38] Me refiero a la violencia contra las mujeres como el hecho último de las desigualdades de género y la discriminación.

de decisiones en las que se reconoce si las propuestas son viables para resolver un problema. En otras palabras, las soluciones son propuestas cambiantes pues no se puede decir que son definitivas debido a la naturaleza de los problemas públicos. Es decir, el reconocimiento de un problema tampoco es definitivo por eso conforme se va reconociendo éste, el cual puede poseer diferentes aristas, al mismo tiempo se van vislumbrando o identificando las posibles soluciones. Pues los debates de reconocimiento de problemas e identificación de soluciones, en muchos de los casos, son caóticos. Debido a que plantear y aceptar un problema es complicado. También se puede decir que las soluciones son parciales porque, en algunos casos estas, pueden complementarse unas con otras o simplemente ser excluyentes. Es decir, algunas soluciones pueden dar continuidad a otras soluciones planteadas con anterioridad o iniciar desde cero. Finalmente. Considero, que las soluciones se tratan de propuestas que no resuelven definitivamente un problema más bien son acciones parciales que van modificando la realidad y también la concepción de los problemas públicos para dar inicio a un nuevo ciclo de políticas.

Las soluciones como creación institucional

En este entendido el gobierno federal, como actor político portador de los recursos económicos, a partir de 1994 inicia la realización de soluciones para el problema de violencia contra las mujeres. Las soluciones fueron seleccionadas de acuerdo a la manera como se reconoce o se construye el problema de la violencia contra las mujeres. Es así que hasta que la violencia se reconoce como un problema que está relacionado con la desigualdad de género y la discriminación, entonces las soluciones tuvieron una orientación diferente a cuando se pensaba la violencia era provocada por circunstancias muy particulares en cada caso de violencia contra una mujer. De este modo, las soluciones aplicadas iniciaron con programas desde lo general, y con el paso del tiempo, hasta lo particular. Es de esta manera que el gobierno federal inicia la realización de diferentes políticas públicas a través del *Programa Nacional de la Mujer* el cual, posteriormente, derivó en diferentes programas sociales que trataron de llevar a cabo las recomendaciones internacionales que se habían realizado en años anteriores. Dichas recomendaciones internacionales posteriormente apoyaron y derivaron diferentes leyes nacionales. Sirva de

ejemplo la ratificación, por parte del Estado mexicano, de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW por sus siglas en inglés)* para dar inicio a la atención del problema antes mencionado. Con dicha ratificación, ocurrida en 1981, el Estado se obliga a cumplir con los principios y medidas que este instrumento Internacional establece en materia de derechos humanos de las mujeres. Dicha convención cristaliza los derechos que las mujeres fueron reivindicando a lo largo del siglo XX. Entre estos se contemplan: Derechos civiles; En los artículos 9 y 15 reconoce la capacidad jurídica de las mujeres en la materia civil, como firmar contratos, administrar contratos, administrar bienes, circular libremente y elegir residencia. En esta línea también se señala el derecho de las mujeres a adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad independientemente de la nacionalidad del marido. Así, podemos observar que desde 1987 al-2006 se llevaron a cabo diversas acciones para el avance del reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres: En la última década del siglo XX y en la primera del siglo XXI, y con mayor fuerza a partir de la existencia del INMUJERES, se crean en cada entidad federativa del país, un consejo, instituto o secretaria similar responsable de impulsar la coordinación entre las dependencias de los gobiernos locales para la promoción de legislación y de políticas para la igualdad de género.

En esa trayectoria podemos ubicar algunos momentos significativos de la construcción institucional mencionada en el párrafo anterior, como serían los siguientes: en 1996, se llevó a cabo el Primer mecanismo Nacional de la Mujer (CONMUJER), como organismo público desconcentrado de la secretaria de Gobernación, encargada de coordinar y dar seguimiento al Programa Nacional de la Mujer orientado a incorporar el enfoque de género en las políticas públicas de nuestro país. Cinco años después, este mecanismo derivó en la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. En 1997 con la formación de Comisiones Legislativas por la Igualdad: en el Poder Legislativo Federal, se instituyeron las Comisiones de Equidad y Género y la comisión Bicameral Parlamento de Mujeres de México, que han sido determinantes en la conformación de un marco jurídico con perspectiva de género y para la inclusión de una agenda de incidencia en las políticas públicas. Posteriormente, se crean comisiones similares en los congresos de las entidades federativas para la

homologación de leyes y coordinación de acciones para incluir en todos los poderes del Estado, en todos los órdenes, el principio de igualdad de género.

Posteriormente en el años de 2001; se decreta la ley que crea el Instituto Nacional de las Mujeres como un organismo descentralizado de la Administración pública Federal, con personalidad Jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para cumplir su objetivo que es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. El Inmujeres ha sido un parteaguas y vértice del continuo desarrollo de leyes, normas, acciones, programas y más recientemente de la Política Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres. Además, se debe tener presente que en 2006 se aprobó La Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres.

Programa Nacional de la Mujer 1995-2000

De la historia de elaboración institucional sintetizada en los párrafos anteriores destacaré, en primer lugar, el caso del Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) 1995-2000.El cual fue realizado por el Gobierno Federal´representado por Ernesto Zedillo Ponce de León.

> Durante el periodo de 1995- 2000 el gobierno federal, elaboró el Primer Programa Nacional de la Mujer PRONAM. Este programa definió compromisos y acciones para garantizar el pleno disfrute de los derechos de niñas y mujeres y de beneficios del desarrollo en igualdad de condiciones. Además, refiere, que el programa incluyó nueve objetivos: El acceso equitativo y no discriminatorio a la educación y a la capacitación: promover un sistema efectivo, oportuno y de calidad para el cuidado de la salud de las mujeres; ampliar las oportunidades laborales y la protección de los derechos de las trabajadoras; fomentar la actividad económica y la capacidad productiva de las mujeres; fortalecer la familia, como ámbito de promoción de la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades para los hombres y las mujeres; defender los derechos de la mujer y garantizar su acceso en condiciones de equidad a todos los niveles e instancias de toma de decisiones; prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y promover una cultura de igualdad mediante la protección de imágenes plurales, equilibradas y no discriminatorias de la mujer.

De acuerdo a lo que estipula el programa antes mencionado, éste se realiza con pleno

respeto de las garantías individuales. En este entendido el programa se entiende como un apoyo que el gobierno federal les brinda a las mujeres. Sin embargo, este programa se realiza por las recomendaciones pendientes que el Estado tiene con las naciones unidas, en primer lugar, por la firma y ratificación de las convenciones internacionales CEDAW y Belem Do Para. Además de los casos de feminicidios en Cd Juárez, Chihuahua. Este programa me parece de particular importancia porque a partir de él se derivaron otros programas nacionales.

En otras palabras, este programa se enfoca a los hacer valer las garantías individuales de las mujeres. En este caso considero que en este programa se reconoce que las mujeres no ejercían las garantías que el Estado les debió de proveer desde su nacimiento. Por otro lado, referente a los feminicidios en Cd Juárez, Chihuahua, aunque el problema ya se encontraba en el ámbito de lo público las soluciones que brindó este programa rebasaba a la realidad. Es decir, no se realizó una solución emergente para la atención de los asesinatos de mujeres ni para su erradicación.

Como ya se había mencionado este primer *Programa Nacional de la Mujer* fue la base para la realización de otros programas para la atención de las mujeres. También considero que por la magnitud del problema este programa no podía atender todos los problemas que se habían reconocido en el momento de su creación.

Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres

Con el paso del tiempo se diseñaron otros programas como el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres PROEQUIDAD 2001-2006*[39]*.* De acuerdo a su diseño; sus objetivos, estrategias y metas transcienden a las políticas sectoriales, y contemplan la intervención multisectorial a través del *Instituto Nacional de las Mujeres.*

[39] El programa es subordinado del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

> Acorde a la presentación del programa este refiere que la atención está enfocada a la perspectiva de género como principio en la planeación de la administración pública federal. El desafío para la incorporación de las políticas de equidad de género en el quehacer institucional, recursos financieros y la participación de la sociedad civil. El objetivo específico 1 consistió en incorporar la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal. Por su parte el objetivo específico 2 consistió en impulsar un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres y niñas a través del cual se promoverá y garantizará el pleno disfrute de estas normas fundamentales de las mujeres y de la niñez. El objetivo específico 3 consistió en fomentar la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género. El objetivo 4 consistió en promover el desarrollo de procesos y políticas públicas sensibles a las diferencias entre hombres y mujeres que condicionan la pobreza. Objetivo 5 consistió en fomentar en todos los espacios de nuestra sociedad una educación para la vida que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género de las personas, así como garantizar, con igualdad y equidad en todos los niveles, tipos y modalidades educativas, atención específica a las niñas y las mujeres, para lograr ampliar su participación y desempeño en todos los campos de la actividad humana, con un sentido de justicia, al margen de prejuicios. Objetivo 6 se refirió en eliminar las desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral. Objetivo 7 se refirió prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Objetivo 8 se refirió en garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres. Finalmente el objetivo 9 se refirió a fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación[40].

Este programa está enfocado a la búsqueda de equidad mediante diferentes acciones, por ejemplo: incluir la perspectiva de género en los programas sociales, la realización de leyes y mediante la integración de las mujeres a todos los ámbitos económicos y sociales. Como se había mencionado anteriormente la realización de programas que se enfocan a la atención de las mujeres son porque continúan dando repuesta a los compromisos adquiridos con las convenciones internacionales. Además de que este programa es el inicio de la atención de las mujeres respecto a la equidad de género.

Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006

En el año de 2007 se decretó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007. Dicha Ley precisa la obligación de establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y los municipios, para

[40] El programa fue realizado a través del Instituto Nacional de las Mujeres 2001- 2006.

prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; establecer los principios y modalidades para garantizar el acceso pleno de las mujeres a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y no discriminación.

En cuanto al diseño de este programa es operado por el *Instituto Nacional de las Mujeres* y forma parte integral del *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres*. De acuerdo a su diseño en él se reflejan los compromisos que se refieren al humanismo, equidad y cambio. Asimismo, el programa refiere que, con base en esos principios, el gobierno federal reconoció las demandas de la sociedad mexicana con respecto al derecho a vivir en paz y a exigir un alto a la violencia en la vida cotidiana. Como lo refiere el Plan de Desarrollo 2000-2006 reconoció que entre las demandas de la sociedad solicitaban lo siguiente:

> Los mexicanos queremos convivir en armonía con un sistema político que, a la vez que procese adecuadamente los conflictos, nos permita coexistir en la diferencia y unir voluntades en torno a causas comunes, así como avanzar en la consecución del bien común. Por lo que afirmo que: Así se construirá una nación en donde todo mexicano viva con la certidumbre de que el gobierno, en sus tres órdenes, lucha permanente y vigorosamente contra la impunidad, la violencia, la delincuencia organizada y la corrupción, y en donde se consolide, cada día, la estructura política del pacto federal, la democracia y la vida republicana, con la participación creciente de la población en las definiciones y tareas nacionales. El programa menciona que el Inmujeres está consciente de que la única manera de combatir con eficiencia la violencia es atendiendo todas sus formas, pues es un problema social que afecta los espacios vitales de hombres y mujeres y que se origina el aprendizaje en el hogar, en la escuela, a través de los medios de comunicación, y en la calle. En la medida en que los hombres y mujeres aprendan, desde la más temprana edad y a través del ejemplo en la familia, que existen formas no violentas de resolver conflictos, podrán rechazar la violencia en la escuela, en el trabajo y en su vida. Por eso reconoció que la violencia en la familia es doblemente perniciosa pues ocurre en el espacio social donde se organiza la vida de hombres y mujeres, donde se aprende a convivir y a respetar a los demás, y donde se espera afecto, protección y ayuda. Por ellos el instituto menciona que el Programa Nacional por una Vida sin Violencia recogió los frutos de varios años de trabajo continuo de la sociedad civil, los grupos de mujeres y el gobiernos de México para combatir y erradicar la violencia en familia, así como las observaciones que se realizaron durante los foros de consulta para la elaboración del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres y los compromisos de los sectores de la Administración Pública Federal en materia de prevención y atención a la violencia familiar. Los objetivos y las estrategias de este programa desarrollan las líneas estratégicas del objetivo número siete del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las mujeres. Los cuales son: prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, a fin de facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos[41].

[41] El programa fue realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres 2000-2006.

De acuerdo a lo que se estipula en los compromisos y objetivos de este programa se inicia a atender el problema de la violencia que se gesta en el núcleo familiar entre mujeres y hombres. De manera que con la elaboración de este programa podemos reafirmar lo antes dicho respecto a que otros programas complementan a otros. Tal es el caso del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación. Sin embargo, este programa se realizó 10 años después desde que se inició a reconocer la violencia en Cd Juárez, Chihuahua, y en otras regiones de la república mexicana. Es decir, su atención no fue inmediata sino más bien se presentó de manera tardía. Considero que la realización de los programas debería realizarse de manera inmediata después de reconocer el problema. Debido a que el tiempo en que se realiza la atención, que puede ser meses o hasta años, el problema se va agudizando. Es decir, siempre se tiene un atraso en la atención del problema.

En este programa no solo atiende al problema de desigualdad entre mujeres y hombres, discriminación y violencia contra las mujeres. Sino que atiende de manera general la violencia que se gesta en el núcleo familiar. Con esto no quiero decir que no existan situaciones de violencia contra las mujeres en el núcleo familiar o que los hombres no la sufran, pero es un contexto diferente con respecto a los asesinatos de mujeres. Pero las soluciones cada vez se encuentran mayor alejadas del reconocimiento original que produjo el asesinato de mujeres.

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2007-2012

La Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres, vigente desde agosto de 2006, genera la Política Nacional de Igualdad, la cual está integrada por el Sistema Nacional de Igualdad entre mujeres y hombres, dirigidas por el INMUJERES como instancia rectora de la política de Estado en materia de igualdad, en el marco del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. El *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) 2007-2012* contempla siete objetivos estratégicos orientados a

lograr la igualdad entre mujeres y hombres, en alineación con el PND. Objetivo estratégico 1: Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado. Objetivo estratégico 2: Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho. Objetivo estratégico 3: Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil. Objetivo estratégico 4: Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Objetivo estratégico 5: Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género.

En el diseño de este programa refiere que se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En este entendido el gobierno federal refirió que:

> Transversalizar la perspectiva de género significa transformar la manera en que opera la Administración Pública para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, es necesario trabajar en dos vertientes; por un lado, en realizar acciones que incidan en la construcción de una cultura institucional en cuya práctica cotidiana se observe la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y por otro, en incorporar esta categoría de análisis en la planeación estratégica, de manera tal que desde el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se garantice un impacto positivo en beneficio de las mujeres. Con este principio surge el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y hombres (PROEQUIDAD), un programa especial que engloba las acciones de la Administración Pública Federal en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), que contribuye al logro de los objetivos, estrategias y prioridades nacionales. En este entendido la estrategia 3.5 refiere que el eje rector acerca de la Igualdad de oportunidades manifiesta el compromiso de promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación y una autentica cultura de la igualdad, a través de la transversalidad de la perspectiva de género, que es la estrategia vinculante para desarrollar las acciones del PROIGUALDAD. Dicha transversalidad se entiende como el proceso que permitirá garantizar la incorporación del enfoque de género en cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas. Los objetivos estratégicos del PROIGUALDAD se vinculan de forma transversal con los 5 ejes del PND, pues contemplan la visión de igualdad de género en todos los ámbitos de la vida nacional.1) Estado de derecho y seguridad 2) Economía competitiva y generadora de empleos 3) igualdad de oportunidades, 4) sustentabilidad ambiental 5) Democracia efectiva y política exterior responsable[42].

De acuerdo a los objetivos de este programa busca la igualdad entre mujeres y hombres de acuerdo a la realización de diferentes acciones las cuales se van complementando con

[42] El programa fue realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres 2007-2012.

otras acciones referentes a los programas anteriores. Pues este programa se deriva del programa anterior de Pro equidad que en su momento se refería a la búsqueda de la equidad. Sin embargo, este nuevo programa busca la igualdad entre las mujeres y los hombres.

Dicho brevemente las soluciones realizadas por el gobierno federal para la atención del problema acerca de la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres fueron de manera paulatina. Es decir, no fue de manera inmediata. Pues en primer lugar se implementó un programa nacional que atendiera de manera general dichos problemas. Sin embargo, como sabemos, estos problemas necesitan de una atención detallada. Entonces el gobierno federal realiza diferentes diseños, durante 25 años, para la atención por medio de diferentes programas que son operados por el Instituto Nacional de las Mujeres y los cuales tratan de dar cumplimiento a las recomendaciones que le realizaron con anterioridad a México y a las leyes nacionales.

Conclusiones

Para dar por terminado este análisis acerca de la inclusión de los problemas a la agenda sistémica y gubernamental, brindaré algunas conclusiones. En primer lugar, me gustaría mencionar que respecto a los roles y funciones que desempeñaron las mujeres en el núcleo familiar desarrollaron desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres. En otras palabras, estas acciones se naturalizaron por parte de la población mexicana por lo que nadie reconoció que estas acciones afectaban directamente a las mujeres hasta que dichas acciones afectaron drásticamente a las mujeres.

Posteriormente se desarrolla un reconocimiento externo por parte de académicos, investigadores, actores sociales y actores políticos quienes refieren que los roles y funciones afectan drásticamente en la vida de las mujeres. Sin embargo, respecto del reconocimiento de los actores políticos acerca del problema, considero que en este trabajo hemos mostrado que dicho reconocimiento fue posible gracias a las presiones sociales e internacionales. De la misma forma por sus cargos de representación gubernamental. Es por esta razón que los actores políticos también concluyeron que los roles y funciones que se fueron desarrollando paulatinamente entre hombres y mujeres dentro del hogar, los condujeron por un camino de desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres.

Por otro lado, considero que el problema acerca de la violencia contra las mujeres es originado por un proceso ideológico y que no solo se trata de una definición que se compone de dos palabras tales como; Violencia y mujeres. Sino de una situación que tiene que ver con el abuso de la fuerza de una persona contra otra y de un hecho ideológico que incluye construcciones sociales, roles, funciones y costumbres que ponen en desventaja a las mujeres frente a los hombres. En pocas palabras es una *Bomba* para el desarrollo de la vida plena de las mujeres en todo el mundo.

Con respecto al reconocimiento por parte de los actores de la sociedad civil, especialmente de las madres de mujeres desaparecidas y asesinadas, acerca de las situaciones de desigualdad de género, discriminación y la violencia contra las mujeres que en muchos casos concluían en asesinatos considero que es el reconocimiento original o puro, de todos los reconocimientos pues son ellas que viven día a día todas las situaciones antes mencionadas.

Continuando con el reconocimiento por parte de la participación de la sociedad civil, como actor social, considero que su participación no solo se encuentra en el flujo de los actores sino en diferentes flujos porque no solo nos podemos referir a su participación como actores sociales sino como actores que reconocen el problema, lo anuncian, solicitan soluciones y, en muchos casos, lo solucionan. Con solucionarlo me refiero a que sus acciones, como marchas, protestas, carteles, búsquedas y denuncias, hacen posible que el problema ingrese a la agenda sistémica.

Asimismo, de alguna manera se incorpora la participación de la sociedad civil en la inclusión de los problemas a la agenda sistémica o gubernamental. La cual puede ser directa o indirectamente. Directamente con participación activa, como son reconocimiento del problema, movilizaciones para solicitar apoyo del gobierno, creación de asociaciones civiles, realización de juntas, trabajo en equipo etc., e indirecta con recursos económicos, aunque la sociedad civil esté enterada o no del problema contribuye para la realización de acciones y políticas públicas para la atención de dicho problema por medio de sus impuestos, en el que la búsqueda de sus familiares se convierte en un gasto extra del presupuesto familiar y que en muchas veces tienen que pedir prestado para continuar con la búsqueda. De lo contrario, sin dinero se termina la búsqueda.

También considero que el problema acerca de las desigualdades de género, discriminación y violencia contra las mujeres salió del ámbito privado al público de acuerdo a un proceso político en el que se incluyó la toma de decisiones de actores políticos y sociales. Además, su inclusión a la agenda sistémica y gubernamental tuvo como oportunidad de elección los

asesinatos en contra de mujeres en Cd Juárez, Chihuahua, a partir de 1993. Dos hechos emergentes tales como *Las Muertas de Juárez y el Caso del Campo Algodonero.*

Por otro lado, considero que en cada flujo en la formación de la agenda también existen flujos internos. De manera puntual me refiero a que existen 16 flujos internos en la formación de la agenda ya sea sistémica o gubernamental y no solo se limitan a cuatro flujos, como lo refieren Cobb y Elder (1983), para su análisis político. Por ejemplo: en el flujo de los problemas existe un flujo interno acerca de cómo se debe formular el problema, en el flujo de los actores se considera a la persona que reconoce o identifica el problema, existe una oportunidad de elección para que sea considerado un concepto o una definición del problema y finalmente la solución es que se presenta el concepto del problema. Es de esta manera que considero que se desarrollan cada uno de los flujos; problemas, actores, oportunidades de elección y soluciones.

Por otro lado, quisiera mencionar que la realización de programas nacionales, para la atención a la mujer está claro que, no solucionan todos los casos de desigualdad de género, discriminación y violencia en su contra. Sin embargo, considero que lo importante de estos programas nacionales es que el problema ya es público y que se encuentra en la esfera pública la cual cada vez es más crítica para el reconocimiento del problema. También debemos tener en cuenta que el ingreso a la agenda gubernamental se enfoca a la atención. Considero que en México referente al tema de violencia contra las mujeres somos primerizos ya que este primer programa da inicio solo a la atención de dichas situaciones de desventaja entre mujeres y hombres. Es decir, el problema acerca de la inequidad de género, discriminación y violencia contra las mujeres solo es reconocido por el gobierno federal y atendido. Por tal motivo queda pendiente la erradicación y la sanción.

Además, que el reconocimiento de situaciones de desigualdad de género, discriminación y violencia contra la mujer no fueron de manera inmediata, al contrario, el proceso de reconocimiento de dicho problema fue tardado, pues considero que si el reconocimiento hubiera sido inmediato el gobierno federal hubiera sido evidenciado sobre la falta de

atención a los acuerdos firmados con las convenciones y tratados internacionales. Asimismo, con los programas que ya se habían realizado especialmente para las mujeres.

Propuesta

De acuerdo al análisis sobre la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres, en esta tesis he concluido que han existido y continuarán existiendo diversas formas de reconocer el problema y su solución, como ya se ha estudiado sobre que las soluciones enmarcan los problemas, por esta razón es importante reconocerlas desde diferentes perspectivas. Tal es el caso de las artes, la literatura y leyes federales.

Por ejemplo en las artes con puestas en escena como *Macho men XXI*[43] *y Mal país*[44]*.* En la académica con libros escritos por Marta Lamas; *Para entender el concepto de género (1998), Ciudadanía y feminismo: compilación de ensayos aparecidos en Debate feminista (2001), El género la construcción cultural de la diferencia sexual (2002), Cuerpo, sexo y política (2014)* entre otros. Marcela Lagarde con *La perspectiva de género (1996), Enemistad y sororidad: Hacia una nueva cultura feminista, Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas (2011)* entre otros. Y en las leyes nacionales con la expedición de *La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia (2007)* que estipula en su título primero, capítulo I, artículo 1: *La coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar*

---

[43] Macho men XXI es la dancística con la que Tania Pérez Salas inicia una exploración en la temática de la violencia de género, vinculada a lo caótico, surrealista y exótico que puede ser en ciertos momentos la cultura mexicana. http://www.unamglobal.unam.mx/?p=13765.

[44] Es una puesta en escena que habla sobre el presente histórico de un México marcado por la violencia, la desigualdad, los feminicidios, el acoso a las mujeres y una supuesta equidad de género entre otras cuestiones de violencia que se desarrolla en México. https://www.jornada.com.mx/2018/07/08/cultura/a09n2cul.

la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[45]*.* Asimismo especificando en su artículo 5° que el sistema se refiere al *Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.*

En este caso consideraré, tal como lo especifica la Ley General de Acceso, las siguientes acciones como contribución a la solución al problema de la violencia contra las mujeres: *Prevención, Atención, Sanción y Erradicación.* Por lo que considero que la prevención y la atención son indispensables para llevar a cabo la sanción y la erradicación. En otras palabras, este es un ejercicio de reconocimiento que se desarrolla por etapas primero debe iniciar por la más importante y posteriormente se trabaja poco a poco con las siguientes que en este caso es el reconocimiento del problema. Es decir, el problema no se solucionará en un periodo inmediato. Por lo que considero que actualmente nos encontramos en las primeras etapas sobre la atención. Por esta razón considero importante que los actores políticos como encargados de tomar las decisiones sobre el reconocimiento del problema y sobre la realización de políticas públicas forzosamente deben saber/conocer a detalle acerca del tema. Es decir, sobre qué es lo que significa la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres.

Mi propuesta está enfocada en que estos tomadores de decisiones tengan capacitaciones en perspectiva de género por las y los académicos precursores y contemporáneos con el objetivo de que tengan una visión más amplia acerca del tema y los problemas que se han originado y se continúan desarrollando en la actualidad. Además de apoyarse de la identificación, en este caso la violencia contra las mujeres, de personas, mujeres o hombres, que han vivenciado este problema. Con el objetivo de tener todas las visiones de

[45]Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007.

identificación del problema. Con esta nueva visión evitarían caer en los mismos vicios acerca de las costumbres y estereotipos tanto para mujeres como para hombres en el momento de reconocer el problema, crear leyes o políticas públicas.

Quisiera agregar que tenemos que considerar que actualmente aún se continua con el reconocimiento del problema; con esto no quiero decir que después de 25 años no se ha terminado de reconocer el problema acerca de la desigualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres. Sino que en la actualidad cada reconocimiento es realizado de manera más específica. Los diferentes tipos de identificación apoyan para que las soluciones sean cada vez más concretas.

Una propuesta sería integrar la revisión exhaustiva de cuentas para verificar si los programas sociales que actualmente se encuentran enfocados a la atención de mujeres están siendo efectivos o sólo son realizados por compromisos gubernamentales. Tales como: Estado de México, Cd Juárez, Chihuahua, Cd de México. Es decir, evitar que se continúen en las mismas prácticas de las administraciones federales anteriores las cuales solo se encargaron de minimizar el problema con la realización programas que se quedaban muy atrás respecto de la realidad.

Bibliografia

Aguilar Villanueva Luis F, (1993a), *Antologías de Políticas Públicas (Tomo I). El estudio de las Políticas Públicas,* Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva Luis F, (1993b), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Aller, Zarate Román (11/07/08), *Actores sociales y Actores Políticos, [mensaje de blog] Recuperado de https://romanaller.blogspot.com/2008/07/actores-sociales-y-actores-polticos.htm.*.

Asamblea General de Naciones Unidas, (1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.* Recuperado de http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm.

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, (1994), *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (Belem Do Para). Recuperado de http://www.inamu.go.cr/belemdopara.

Atencio Graciela y Laporta Elena, (05/07/2012), Tipos de feminicidio o las variantes de violencia extrema patriarchal, *Feminicidio. Net.*
Recuperado de http://feminicidio.net/articulo/tipos-de-feminicidio-o-las-variantes-de-violencia-extrema-patriarcal.

Art 1°.Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, 03 de septiembre de 1981.

Buendía Rodríguez Alma Delia (2013). *La institucionalización de la perspectiva de género en la atención de la violencia contra las mujeres el caso del CEMYBS*, Edo de México, (Tesis de Doctorado), UNAM, México.

Caballero, Genoveva (11/03/2010), *La historia de la violencia contra las mujeres en México,* [mensaje de blog]. Recuperado de https://alunecer.wordpress.com/2010/03/11/la-historia-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-mexico.

Caballero Genoveva (2010), *Violencia contra las Mujeres en México.* Recuperado de: *https://alunecer.wordpress.com/2010/03/11/la-historia-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-mexico/.*

Cámara de Diputados. (01/02/07), Proceso Legislativo, Decreto por el que se expide la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia.

Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/011_DOF_01feb07.pdf.

Castro, Roberto (11/03/10), La historia de la violencia contra las mujeres en México. Recuperado de *https://alunecer.wordpress.com/2010/03/11/la-historia-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-mexico/.*

Chávez, Cano Esther, (1993), Casa Amiga, antes grupo 8 de marzo. Recuperado de: https://www.casa-amiga.org.mx/index.php/Contenido/nuestra-historia.html.

Cobb R.y Elder, (1986). *La dinámica de la estructura de la agenda*, Noema, México: 1986).

Concepto de sexo según los estudios de biología. (s.f). En Wikipedia. Recuperado el 17 de junio de 2018 de https://es.wikipedia.org/wiki/Sexo.

Concepto de Genero por Leonardo Girondella (23/02/2012), *ContraPeso.info.* Recuperado de http://contrapeso.info/2012/sexo-y-genero-definiciones/.

Concepto de Género. (s.f). En Wikipedia. Recuperado el 12/06/18 de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf.

Concepto de Feminicidio por Marcela Lagarde. (s.f), En Universidad de Valencia. Recuperado el 13/06/18 https://www.uv.es/uvweb/universidad/es/listadonoticias/antropologa-feminista-mexicana-marcela-lagarde-artifice-del-termino-feminicidio-visita-universitat-1285846070123/Noticia.html?id=1285906647520

Diario Oficial de la Federación (21/08/1996), *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, México.*
Recuperado de *http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896477&fecha=21/08/1996.*

Diario Oficial de la Federación (18/08/09), *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2009-2012),* México.
Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5105777&fecha=18/08/2009.

De Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, suscrita por las Diputadas Diva Hadamira Gastélum Bajo, Marcela Lagarde y De los Rios y Angélica de la

Peña Gómez, Presidentas de las Comisiones de Equidad de Género, Especial de Femenicidios de la República Mexicana, y Especial de la niñez, Adolescencia y Familias respectivamente. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/02/asun_2222067_20060202_1138917033.pdf.

Espinosa, Mario (10/04/09), La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Andamios. Revista de investigación social.* Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S187000632009000100004

Espinosa Arrellano, Azucena (2013), *Programas de prevención y atención, contra la violencia familiar en mujeres mexiquenses* (Tesis de Maestría), UNAM, México.

Feminicidios en Ciudad Juárez (s.f). En Wikipedia. Recuperado el 22/01/18 de https://es.wikipedia.org/wiki/Feminicidios_en_Ciudad_Ju%C3%A1rez.

Gobierno Federal (01/06/09).Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) Recuperado de https://www.gob.mx/conavim.

Huerta, Moreno María Guadalupe, (10/01/05), El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario*, andamios,* Universidad Autónoma Metropolitana, México. Recuperado de:http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422005000200006

Instituto Nacional de las Mujeres (enero, 2002), *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra la mujer* (Proequidad *2000-2006),* México. Recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100517.pdf.

Instituto Nacional de las Mujeres, *Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006, México.* Recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100476.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2011), *Panorama de violencia contra las mujeres en México, ENDIREH 2011.* Recuperado de http://www.internet.contenidos.inegi.org.mx.

Japp Klaus Peter (enero-abril 2008), *Actores políticos, estudios sociológicos* vol. XXVI, Núm 76 México. Recuperado: http://www.redalyc.org/pdf/598/59826101.pdf.

Lamas Encabo Marta (1994), *Cuerpo y Política*, Debate Feminista, vol 10, México.

Laswell H.D (1978). *El proyecto original de Ciencias de políticas* en Aguilar Villanueva Luis F, (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 01/02/2007. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), Exposición de Motivos. Recuperado de http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/312/1/images/SINALOA.pdf.

Livingston Jessica (2004), Murder in Juarez: Gender, Sexual violence, and the Global Assembly line, Fronteras: A Journal of Women Studies. https://www.jstor.org/stable/3347254?seq=1#page_scan_tab_contents

Martínez, Prado Herika. (15/02/18). *En 25 años van 1,779 feminicidios en Ciudad Juárez,* El Heraldo de México. Recuperado de https://heraldodemexico.com.mx/estados/en-25-anos-van-1775-feminicidios-en-ciudad-juarez/.

Monárrez, Fragoso Julia Estela (enero-junio 2000), *La cultura de los feminicidios en Ciudad Juárez 1993-1999, Frontera Norte vol. 12 n° 23 México.* Recuperado. http://www.redalyc.org/pdf/136/13602304.pdf.

Moreno Rodríguez Rodrigo (1980), La administración Pública federal en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Ortega, Gregorio (1999). *Las muertas de Ciudad Juárez: el caso de Elizabeth Castro García y Abdel Latif (Vol. 124, series fontamara). México. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Abdel_Latif_Sharif.*

Organización de las Naciones Unidas (1979), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,*<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf>

Organización de las Naciones Unidas Mujeres (2018), *concepto de sexo*, recuperado de: https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php.

Organización Mundial de la Salud, (2018), *Concepto de sexo*. Recuperado de: http://sexosaludyenfermeria.blogspot.com/p/definiciones-de-la-oms_22.html.

Organización Panamericana de la Salud (2013), *Prevención de la Violencia Basada en el*

Género en Cd Juárez, México: Resultados y Lecciones Aprendidas, Oficina Frontera Norte-Estados Unidos. *http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/3488/fep003309.pdf;sequence=1*

Olguin, David. (Productor). (2018). Malpaís [Teatro]. México.

Palacios Reyna José Guadalupe (2007).*El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia y la propuesta de incluirlo como una garantía*, anexa al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Tesis de Licenciatura), UNAM, México

Pascua Purón Mónica,(2010), *Asociación entre el nivel de violencia contra las mujeres dentro del hogar por parte de su pareja en 2006 y el nivel de homicidios en su municipio de residencia, un análisis en los municipios mexicanos* (Tesis de Maestría), El Colegio de México.

Pérez, Salas Tania. (Productora). (2016). Macho Men XXI [Dancística]. México.

Radford, Jill y Diana E.H. Russell, (2012), *Las autoras y sus definiciones de feminicidio,* México.Recuperado de: http://feminicidio.net/articulo/tipos-de-feminicidio-o-las-variantes-de-violencia-extrema-patriarcal.

Responsabilidad policial y gubernamental. (s.f). En Wikipedia. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Feminicidios_en_Ciudad_Ju%C3%A1rez#Activismo.

Rodríguez Armando (1999), El diario de Juárez 24 de febrero de 1999, p.9

Rodríguez Cynthia (2014). *La violencia contra la mujer y el trabajo extra doméstico femenino* (Tesis de maestría), El Colegio de México, México.

Salazar Orozco Elizabeth (2012), *Violencia de género y servicios hospitalarios*, (Tesis de Maestría), El Colegio de México, México.

Sandoval de M. Dolores (1984), *El mexicano: psicodinamia de sus relaciones familiares*, Villicaña, México.

Secretaria de Salud. (2005). Norma Oficial Mexicana 046. México.
Recuperado de http://normasapa.com/como-citar-referenciar-paginas-web-con-normas-apa/.

Subirats Joan (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ed Ariel. España.

Universidad de los Andes, Colombia (2018). *Sexualidad…mucho más que sexo;* Curso virtual. Recuperado de https://www.coursera.org/learn/sexualidad/home/welcome

Vachss Alice, 1993, Sex Crimes, Nueva York, Owl Books. *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722000000100004.*

Villanueva Eva María (2014), *Procesos de separación de mujeres en contexto de violencia conyugal en Michoacán* (Tesis de maestría), El Colegio de México, México.

Villalpando, Moreno Rubén (noviembre, 2002), Alguien muy poderoso, con protección policiaca, tras el impune feminicidio en Ciudad Juárez: Peritos y activistas. *La jornada.* Recuperado de http://www.jornada.com.mx/2002/11/04/articulos/51_juarez.htm.

Weber Max (2004), *Economía y Sociedad,* Fondo de Cultura Económica, México.

W. Scott Joan (1990), *El género: una categoría para el análisis histórico, Historia y género. Las mujeres en la Europa Moderna y contemporánea,* Institució Valencia, Valencia. Recuperado de: https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_genero/El%20Genero%20Una%20Categoria%20Util%20para%20el%20Analisis%20Historico.pdf.