

# ESTRATEGIA 30-100

Selección de acciones de impacto inmediato para prevenir, atender y sancionar la violencia hacia las mujeres en el transporte y los espacios públicos.

## INFORME DE SEGUIMIENTO

NOVIEMBRE, 2016



## Índice

Introducción .....	3
1. El contexto y la coyuntura: la marcha del 24 de abril .....	5
2. ¿En qué consiste la Estrategia 30-100?.....	6
2.1. El diagnóstico.....	7
2.2. Las medidas concretas .....	9
2.2.1. “Tu denuncia es tu mejor defensa” .....	9
2.2.2. El silbato Vive Segura .....	12
2.2.3. Los espacios exclusivos para mujeres .....	15
2.2.4. Otras medidas .....	17
2.3. Indicadores.....	18
2.4. Transparencia y rendición de cuentas .....	22
2.5. Resumen.....	25
3. Lecciones .....	25
3.1. Debe apostarse a la prevención y a políticas integrales de largo plazo.....	25
3.2. Deben mejorarse los mecanismos de coordinación interinstitucional.....	29
3.3. Debe fortalecerse el rol de INMUJERES en las políticas públicas de la CDMX.....	30
3.4. Debe contemplarse el papel de la sociedad civil organizada.....	31
3.5. Conclusión: elementos para el diseño de políticas públicas integrales, participativas, transparentes y de largo plazo.....	32
4. Recomendaciones adicionales .....	33
5. Fuentes.....	34
5.1. Respuestas a solicitudes de información .....	34
5.2. Experiencias en otras ciudades .....	36
5.3. Otros diagnósticos consultados .....	36

## Introducción

El presente informe es resultado de un esfuerzo desde la sociedad civil organizada para monitorear el diseño, la implementación y los resultados de la llamada Estrategia 30-100, lanzada el 25 de abril de 2016 por el gobierno de la Ciudad de México para atender el problema de la violencia sexual en contra de las mujeres en el transporte público. Es un Informe realizado por distintos grupos de la sociedad civil: Ala Izquierda, EQUIS Justicia para las Mujeres, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) y el Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del Programa de Derecho a la Salud del Centro de Investigación y Docencia Económicas (ADSYR).

La parte nodal de este Informe analiza la Estrategia 30-100 como lo que es: una política pública gubernamental que tiene como propósito específico combatir la violencia sexual que sufren las mujeres en el transporte público. Este Informe, por lo tanto, ofrece un análisis de cómo fue diseñada esta Estrategia –quiénes participaron en este proceso, qué diagnóstico utilizaron, qué alternativas de política pública consideraron–, cómo fue implementada y qué mecanismos de evaluación y rendición de cuentas se establecieron para monitorearla.

Como se podrá leer, consideramos que la Estrategia 30-100 presenta problemas desde su concepción: no está basada en un diagnóstico adecuado del problema público que dice querer atacar y esta falta de diagnóstico se ve reflejada en las medidas específicas que se implementaron como parte de la Estrategia, medidas que, si bien tenían las mejores intenciones, están mal diseñadas y, en muchas ocasiones, mal ejecutadas también. Encima de todo, el gobierno no previó indicadores, ni procedimientos adecuados para evaluar la Estrategia y poder así rendir cuentas a la ciudadanía. Como política pública, en otras palabras, la Estrategia 30-100 es endeble e insuficiente para hacerle frente al problema que supuestamente debía atacar. Más aún: puede incluso ser contraproducente, ya que ha implicado no solo un desgaste institucional y de cara a la ciudadanía, sino un gasto de recursos que se pudieron haber utilizado para otro tipo de políticas. Por eso, insistimos, es tan importante analizarla: porque no bastan las buenas intenciones en esta materia, sino que son necesarias acciones bien fundamentadas, estudiadas y diseñadas para *de hecho* poder mejorar la vida de las personas; en este caso, de las mujeres.

Además de contener un análisis de la Estrategia 30-100, este Informe también incluye una serie de recomendaciones que –esperamos– puedan contribuir a mejorar la manera en las que las políticas públicas se diseñan, implementan y evalúan, ya que el ejercicio de nuestros derechos depende de ello.

Quienes colaboramos en la elaboración de este Informe partimos de un supuesto: los derechos sin políticas públicas adecuadas y efectivas se quedan en el papel. Por eso importa identificar los retos y obstáculos que enfrentan quienes diseñan e implementan las políticas públicas: porque es una manera de identificar los retos que existen para el ejercicio de

nuestros derechos. Este Informe, por lo tanto, pretende abonar precisamente a ello: no solo a la crítica de cómo se entiende desde el gobierno el problema de la violencia sexual en contra de las mujeres, sino a las posibilidades mismas que tiene el gobierno de hacerle frente a este problema que, día con día, afecta los derechos de miles de mujeres.

El tono crítico del Informe apunta a la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas integrales que aborden la violencia de género considerando las desigualdades estructurales que afectan de manera diferenciada a mujeres y hombres; formulando medidas enfocadas a la prevención y no solo a *atender casos* con enfoques paliativos que no resuelven las problemáticas en el corto, ni el largo plazo. Un problema estructural, como es el de la violencia de género, no se va a resolver con políticas públicas simplistas que dejan intocada la desigualdad de fondo y que no cambian la *posición* de vulnerabilidad y de riesgo en las que actualmente se encuentran muchas mujeres. En este tema, la buena voluntad no basta: tiene que venir acompañada de buenas políticas públicas o los problemas persistirán.

Para la realización del Informe, se analizaron respuestas a solicitudes de información y documentos oficiales, así como diagnósticos y experiencias similares en otros contextos. El contenido del documento parte de los antecedentes y la coyuntura en el marco dentro de los cuales se anuncia la Estrategia 30-100.

El trabajo de investigación y análisis, conversaciones entre el grupo de trabajo y con otras organizaciones, así como con el INMUJERES y la Secretaría de Gobierno de la CDMX, nos permitió llegar a las conclusiones y las recomendaciones que aquí se plasman. También utilizamos como insumo la experiencia de algunas de nosotras en los Talleres convocados por ONU Mujeres, para el diseño del Programa CDMX *Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas*, que se anunció sería lanzado tentativamente durante el mes noviembre de 2016.

Sabemos que numerosos elementos pudieron quedar fuera de nuestros análisis, de ahí que la vocación del texto no sea exhaustiva, sino colaborativa. Esperamos que estas aportaciones puedan ampliarse desde otros enfoques y espacios: desde las instituciones, las organizaciones civiles, la academia y los medios de comunicación, pero, sobre todo, desde la voz de las mujeres.

## 1. El contexto y la coyuntura: la marcha del 24 de abril

El 24 de abril de 2016 se llevó a cabo la mayor protesta nacional en contra de las violencias machistas que padecen las mujeres en México. Mujeres de veintisiete ciudades del país se unieron para exigir un alto a la violencia de género y lograron posicionar esta demanda a nivel nacional a través de los hashtags #24A y #VivasNosQueremos.<sup>1</sup> La marcha más grande fue la de la Ciudad de México, que reunió a más de **5,000** mujeres, según datos oficiales.<sup>2</sup>

**63 de cada 100 mujeres de 15 años o más en México ha sufrido violencia (INEGI).**

**Mujeres de 27 ciudades del país salieron a exigir un alto a las violencias machistas el #24A.**

Las protestas surgieron en un contexto nacional de violencia basada en el género y de una discusión pública sobre estas violencias. La discusión se inició por una serie de casos en distintas ciudades del país –entre ellas, la Ciudad de México–, en los que las mujeres no solo habían sido víctimas de violencia, sino en los que las autoridades habían incumplido con sus obligaciones básicas para atenderlas, revictimizándolas o siendo negligentes, violando sus derechos con ello.<sup>3</sup> Esto es clave: se denunciaba tanto la violencia de género que padecían, como la constante falla del Estado de hacerle frente.

El hartazgo ante la falta de respuesta gubernamental y los miles de testimonios en redes sociales<sup>4</sup> sobre las violencias que viven las mujeres en lo privado, lo público y lo virtual,

<sup>1</sup> Karla Motte, “Una perspectiva histórica de la #PrimaveraVioleta”, en *Animal Político: Inter(sex)iones*, del 3 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-intersexiones/2016/05/03/una-perspectiva-historica-de-la-primaveravioleta/>

<sup>2</sup> Metrobús, *Respuesta a solicitud de información pública folio 0317000030916*, 12 de agosto de 2016.

<sup>3</sup> Destacan los casos de Andrea Noel, acosada sexualmente mientras caminaba por la Condesa; el caso de un grupo de jóvenes conocidos como “Los Porkys”, que secuestraron y violaron a una menor de edad en Veracruz; el caso de Gabriela Nava, acosada sexualmente en el camión mientras iba a la UNAM FES Acatlán; el de una periodista de *El Universal*, que fue secuestrada y violentada junto con otras seis o siete mujeres en un camión que iba del Estado de México a la Ciudad de México; distintos casos de secuestros de mujeres jóvenes en Guadalajara; el caso de Jimena, una estudiante de la Universidad Iberoamericana que fue acosada y que no pudo obtener justicia y el caso de Martha, que fue violada por un compañero de la UNAM en una fiesta. Se puede leer sobre estos casos en: Redacción Animal Político, “Presentamos la serie La violencia contra las mujeres: (no) es normal”, *Animal Político*, 11 de abril de 2016, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/04/presentamos-la-serie-la-violencia-contra-las-mujeres-no-es-normal/>; pueden encontrar en este link una referencia a muchos de estos casos, con sus propias fuentes: Estefanía Vela Barba, “No nos van a romper”, *El Universal: Pornucopia*, 31 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/blogs/estefania-vela-barba/2016/03/31/no-nos-van-romper>.

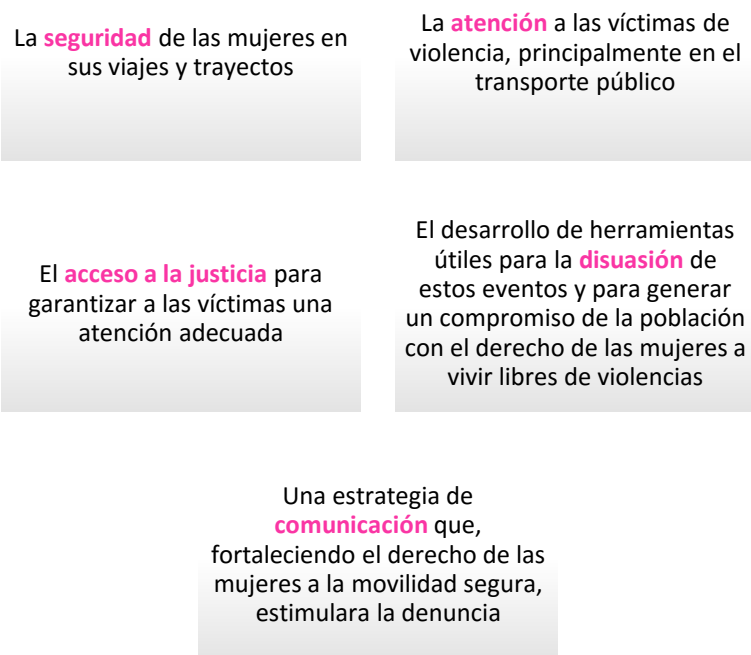
<sup>4</sup> Un día antes de la marcha, se lanzó el hashtag #MiPrimerAcoso en Twitter. Se convirtió no solo en una tendencia en México, sino en otros países en América Latina. Para leer sobre #MiPrimerAcoso, se pueden revisar las siguientes fuentes: Catalina Ruiz-Navarro, “#MiPrimerAcoso: la historia detrás del Trending Topic”, *Vice*, 25 de abril de 2016, disponible en: [http://www.vice.com/es\\_mx/read/miprimeracoso-la-historia-detras-del-trending-topic](http://www.vice.com/es_mx/read/miprimeracoso-la-historia-detras-del-trending-topic); Distintas Latitudes,

engrosaron las filas de la marcha, volviéndola viral y mediática. Ante esta inusitada visibilidad, se apresuró una respuesta institucional a la que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México llamó la Estrategia 30-100. Un día después de las marchas, la presentó.

## 2. ¿En qué consiste la Estrategia 30-100?

Con la Estrategia 30-100, el Gobierno de la CDMX se comprometió a impulsar, en el plazo de 100 días, una serie de acciones seleccionadas del Programa *Vive Segura en la CDMX*. A su vez, la Estrategia se enmarca en el Programa CDMX *Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas*, presentado el 24 de noviembre de 2015, como parte de un acuerdo de colaboración del Gobierno de la Ciudad con ONU-Mujeres.<sup>5</sup>

### Objetivos de la Estrategia 30-100



Para empezar, los objetivos de la Estrategia 30-100 se acotaron a un solo tipo de violencia: la violencia sexual en el transporte público. Es necesario señalar que queda pendiente la

---

“#MiPrimerAcoso: la etiqueta que destapó la cloaca de las agresiones sexuales”, *Distintas Latitudes*, 24 de mayo de 2016, disponible en: <http://distintaslatitudes.net/miprimeracoso-la-etiqueta-que-destapo-la-cloaca-de-las-agresiones-sexuales>

<sup>5</sup> La información oficial no permite determinar los alcances de cada uno de los Programas ni la relación entre ellos.

respuesta del Gobierno de la Ciudad de México frente al resto de las violencias que fueron denunciadas en las Marchas del 24 de Abril pasado: la que ocurre en las familias, en las escuelas y en el trabajo. La omisión no es menor, considerando el carácter interseccional que cobran las distintas violencias contra las mujeres.

## 2.1. El diagnóstico

Si el gobierno pretendía enfrentar la violencia sexual que padecen las mujeres en el transporte público, ¿qué políticas, concretas, diseñó para tal efecto? Y estas políticas: ¿en qué diagnóstico estuvieron basadas? El diagnóstico es fundamental, porque es lo que permite determinar en qué, exactamente, radica el problema: ¿dónde ocurre la violencia, quién la perpetúa y cuáles son los factores que contribuyen a que ocurra? La violencia de género es como cualquier otro tipo de violencia, en el sentido en el que florece en contextos que la permiten, facilitan y solapan. ¿Contaba el gobierno con un diagnóstico sobre la violencia sexual que padecen las mujeres en el transporte público?

**La Estrategia se lanzó sin un diagnóstico claro del problema que pretende abordar.**

El INMUJERES CDMX,<sup>6</sup> en respuesta a una solicitud de información que le realizamos, nos compartió un documento llamado “Diagnóstico 30-100,”<sup>7</sup> en el que se ofrece información estadística sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito comunitario. Esta es la información con la cual el gobierno de la Ciudad de México trabajó en el diseño de la Estrategia y se trata de información que presenta distintos problemas:

### Problemas del Diagnóstico de la Estrategia 30-100

1. No cuenta con una línea base que permita medir sus resultados.
2. El diagnóstico presenta datos de tres encuestas: ENVIPE, ENDIREH y una encuesta realizada por INMUJERES CDMX en 2009 en CETRAMS. Las cifras no son comparables por referirse a ámbitos distintos: la ENDIREH se refiere a todo el “espacio comunitario”, mientras los de ENVIPE e INMUJERES CDMX abordan específicamente el transporte público.

<sup>6</sup> INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/373/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019516*, 27 de junio de 2016.

<sup>7</sup> El título del documento es “Estrategia 30-100 Cero tolerancia a la violencia contra las mujeres y las niñas”.

3. La información se limita a datos cuantitativos, pero no ofrece explicaciones sobre la violencia, por lo que resulta insuficiente para dirigir las estrategias.
4. La información, encima de todo, no toma en cuenta la percepción, ni las necesidades de las usuarias del sistema de transporte público en la CDMX.
5. La suma de datos de distintas fuentes no es suficiente para integrar un diagnóstico.

Uno de los puntos básicos para hacer una buena política pública, como mencionamos, es contar con un diagnóstico sobre el problema que pretende abordar. En este caso, el diagnóstico debería ser sobre la violencia sexual que sufren las mujeres en el transporte público. Un diagnóstico idóneo no solo debería documentar que existe la violencia, sino también debería abordar, a detalle, dónde, exactamente, ocurre; a qué hora; quiénes son las víctimas y quiénes son los agresores. Esto, entre otras cosas, permitiría hacer un mapa de la incidencia delictiva, lo que, a su vez, permitiría focalizar los esfuerzos. Quizá la violencia ocurre más en ciertos espacios, a ciertas horas, en ciertos días; saber esto permitiría tomar la decisión de dónde sería más efectivo incidir. También permitiría identificar el perfil más común de las víctimas y de quienes agreden. ¿Las víctimas tienden a ser más mujeres? ¿De qué edades? ¿Los agresores tienden a ser hombres? ¿De qué edades? ¿Con qué perfil? Con esta información, se podrían realizar intervenciones en otros espacios también: en las escuelas, en los espacios laborales, en los espacios públicos.

De manera adicional, el diagnóstico debería ser capaz de explicar cuáles son los factores que contribuyen a que la violencia se reproduzca. ¿Tiene que ver con el ambiente? ¿Ocurre en ambientes que facilitan la violencia? ¿Tiene que ver con la nula respuesta gubernamental? Un punto que debe quedar claro es que un buen diagnóstico debe ser capaz de identificar cuál ha sido el papel del Estado en reproducir o combatir la violencia. ¿En qué ha fallado? Y, en su caso, ¿en qué ha tenido éxito?

El diagnóstico que utilizó la Ciudad de México no sirve para ninguno de estos propósitos: es un diagnóstico insuficiente para diseñar buenas políticas públicas para enfrentar el problema de la violencia sexual que sufren las mujeres en el transporte público. Apenas y señala que ocurre violencia. Más allá de eso, no ofrece ninguna indicación sobre quiénes, en concreto, la padecen; quiénes la perpetúan, ni por qué, o cómo.

----- Buenas prácticas<sup>8</sup> -----

- **En Medellín, se hizo un diagnóstico basado en la percepción de la seguridad de las mujeres. Consideramos que la percepción de las mujeres es uno de los ingredientes básicos –no el único– que debe incluir un buen diagnóstico sobre la violencia que padecen.**

---

<sup>8</sup> Se implementaron acciones de manera exitosa en ciudades donde había un problema severo de violencia contra las mujeres en espacios públicos, convirtieron en buenas prácticas. Tomando elementos que consideramos podían ser aplicables a la Ciudad de México, después de identificar algunas deficiencias de la Estrategia 30-100. Tomamos los casos de Ciudades y Espacios Públicos Seguros para mujeres y niñas” de ONU Mujeres en Quito, Ecuador; El Cairo, Egipto y Kigali, Rwanda; así como el programa Ciudad Segura para Las Mujeres y Mujeres Seguras para La Ciudad: Estrategia de Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín, Colombia.



- En Cairo el diagnóstico se centra en medir necesidades y deficiencias en las capacidades de autoridades locales. Consideramos que es fundamental hacer lo mismo: tener claro cuáles han sido las deficiencias de las autoridades para hacerle frente a estas violencias y ver qué necesidades tienen para poder responder a ella adecuadamente.

## 2.2. Las medidas concretas

El gobierno presentó como parte de la Estrategia 30-100 una serie de medidas específicas. Entre ellas: 1) una campaña para fomentar la denuncia, cuyo slogan es “Tu denuncia es tu mejor defensa”; 2) un silbato para los y las usuarias del transporte público para alertar sobre posibles incidentes; 3) un aumento de los espacios exclusivos para mujeres en el sistema de transporte público; 4) una mayor presencia policíaca en ciertos puntos clave del sistema de transporte colectivo; 5) acciones de mejoramiento del espacio público en ciertas estaciones del metro; y, finalmente, 6) una *aplicación* para celulares y una página web dedicadas a la denuncia de actos de violencia. En este Informe, nos vamos a concentrar en un análisis más detallado de las primeras tres medidas que forman parte sustancial de la Estrategia 30-100.

### 2.2.1. “Tu denuncia es tu mejor defensa”



“Tu denuncia es tu mejor defensa” es una campaña de difusión, cuyos mensajes se transmiten en carteles, dovelas y calcomanías, en rutas y estaciones del sistema de transporte colectivo. También se transmitía en línea, a través de distintas cuentas asociadas al gobierno de la ciudad. Es una campaña dirigida a las mujeres, a quienes incita a “hacerse escuchar”, denunciando. “#PorTiPorTodas”, remata la campaña.

Esta es una campaña gubernamental, por lo mismo, se trata de una política pública. Como política pública, debería tener una justificación: debería estar diseñada para abordar un problema público particular. ¿Contaba el gobierno con un diagnóstico que justificara esta campaña? ¿Son bajos los números de denuncias de violencia sexual? Esos números bajos: ¿a qué se deben? ¿A que las mujeres no denuncian? Y si se deben a eso: ¿por qué es que las mujeres no denuncian? Esto es clave: las campañas, insistimos, tienen que estar diseñadas para enfrentar un problema público específico de una forma que contribuya a resolverlo. Esta campaña, sin embargo, no consideramos que cumple con esto, por las siguientes razones:

**Sólo 25% de las mujeres denuncia tras haber sufrido algún tipo de abuso sexual.**  
ENVIPE 2015

- 1) Al ser la única campaña que liberó el gobierno de la Ciudad, resulta que todos los esfuerzos de comunicación están centrados en las mujeres víctimas de la violencia sexual. ¿Quiénes quedan fuera del mensaje gubernamental? No solo los agresores, sino el público en general: quienes también solapan, perdonan y justifican muchas veces la violencia. ¿Cuándo se harán campañas que ya no estén dirigidas solo a las mujeres?
- 2) No solo se trata de una campaña que está enfocada exclusivamente en las mujeres, sino que pone en ellas la responsabilidad del problema: no es una campaña que las legitima, ni las fortalece. Es una campaña que les dice a las mujeres que su denuncia es su mejor defensa: que de ellas depende su defensa. Que tienen que denunciar si quieren que el problema se aborde. Todo depende de ellas. Más aún: que de ellas depende ayudar a otras.
- 3) Por si la responsabilización exclusiva sobre las mujeres de su propia defensa no fuera problemática en sí, resulta que esa “responsabilidad” está enfocada en la denuncia formal. La denuncia formal –como bien revelaron múltiples casos que se discutieron públicamente de forma previa al lanzamiento de la Estrategia 30-100– es un proceso plagado de obstáculos para las mujeres: para muchas, implica una inversión de tiempo que no pueden costear por los trabajos que tienen (denunciar es un privilegio de clase); si sí inician el proceso, muchas veces se enfrentan a elementos de

**La campaña “tu denuncia es tu mejor defensa” deposita en las mujeres la responsabilidad de defenderse.**

**La Estrategia promueve la denuncia pero no aborda los obstáculos estructurales que se enfrenta la mujer cuando acude ante las autoridades.**

seguridad que o no siempre cuentan con la información necesaria para el procesamiento de denuncias o las revictimizan. La campaña pinta al proceso de denuncia como uno que está libre de problemas (pinta a la denuncia como *la mejor defensa de las mujeres*), cuando, sin embargo, no viene acompañada de medidas para *mejorar la atención que reciben las mujeres que denuncian*, facilitando el proceso con protocolos de actuación claros y procedimientos respetuosos de sus derechos. En el caso de la Estrategia 30-100, no se tiene información de capacitación previa o paralela a las acciones de comunicación; al menos no durante los primeros 30 días. Por lo mismo, la campaña resulta particularmente problemática: **ofrece una alternativa –la denuncia– que ni siquiera es como la plantean –no es la mejor defensa de las mujeres–.**

Aunque comprendemos que el componente “*Participa y Contribuye a tu Seguridad*” apela a la proactividad de las mujeres –y que, incluso, pretende empoderarlas–, resulta cuestionable que todas las acciones y los mensajes de la Estrategia se centren solo en víctimas potenciales, sin prestarle atención en ningún momento a la conducta de los agresores y a la conducta de la sociedad, en general, que muchas veces justifica y solapa esas conductas; y, más aún, sin hacer un llamado a las instituciones para cumplir sus obligaciones de debida diligencia.

Sin duda, parte del problema de la violencia sexual que sufren las mujeres es que sus voces rara vez son escuchadas o que, cuando hablan, son descalificadas. Pero eso no significa que el problema depende exclusivamente de las mujeres o que su solución debe solo centrarse en ellas. El problema, precisamente, se genera gracias a distintos actos: desde quien comete la violencia, hasta quien la solapa, en el día a día o a través de las instituciones que ocupa. Los esfuerzos de política pública tienen que contemplar a todos los actores e instituciones que juegan un papel en la reproducción de la violencia y no solo en las víctimas. Esto se debe ver traducido no solo en distintas campañas (seguimos sin ver por parte de la Ciudad una campaña, por ejemplo, que interpele a los hombres o a todos y todas por el papel que jugamos en la justificación de esta violencia), sino en otro tipo de intervenciones que busquen modificar la manera en la que todos y todas actuamos frente a y con esta violencia.

Diseñar campañas de comunicación exitosas, implica partir de un conocimiento sobre la problemática que se pretende atender y sobre las necesidades y los intereses de la población objetivo. En el caso particular de la Ciudad de México, es evidente la necesidad de un diagnóstico *ad hoc* al contexto de toda la zona metropolitana.

En virtud de lo anterior, el contenido de los mensajes habría de incorporar un amplio abanico de derechos: a una vida libre de violencia, a la información pública y a servicios especializados, así como a la movilidad; todos notoriamente ausentes de la campaña y de toda la Estrategia. Lo anterior, además de información específica sobre qué hacer y a dónde acudir en caso necesario.

Por último, llama la atención que la campaña fue puesta en marcha por la Dirección General de Mensajes y Nuevas Tecnologías, sin la intervención<sup>9</sup> del INMUJERES CDMX, en su calidad de entidad encargada de *impulsar, coordinar y evaluar con otras dependencias acciones y políticas públicas contra la violencia*; y como ente designado para *informar sobre las acciones de la Estrategia*.<sup>10</sup> Nuestra investigación confirmó, además, que el resto de las instancias estaban desvinculadas de la campaña, pues los distintos subsistemas de transporte dijeron no contar con información sobre ella, y nos remitieron tanto al INMUJERES como a la citada Dirección, adscrita a la Oficialía Mayor del Gobierno de la CDMX. Las campañas son políticas públicas y, como tales, requieren no solo de un diagnóstico previo, sino de que todas las instancias que están involucradas en el problema que supone va a afrontar, estén, de hecho, involucradas. Esta falta de coordinación y comunicación entre las autoridades debe cambiar.

----- Buenas prácticas -----

- El Programa Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín, impulsó una campaña de difusión participativa y dirigida a todas las instituciones y los sectores que tienen responsabilidad y competencia para la prevención y la atención de las distintas formas de violencia basadas en género.

### 2.2.2. El silbato Vive Segura



La segunda medida que fue anunciada como parte de la Estrategia 30-100 que nos parece problemática es la del silbato. Este fue anunciado en el *Informe a 30 días* de la Estrategia, el 25 de mayo, y fue publicitado por el mismo Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, como una medida que les ayudará “a las mujeres a avisar de posibles delitos”.

Para el 5 de julio se informó que se repartirían 15 mil silbatos, acompañados de un folleto informativo,<sup>11</sup> en seis estaciones del Metro: Pino Suárez, Hidalgo, Guerrero, Pantitlán, Balderas (en donde también se encuentran los Módulos de Atención a Víctimas del Programa Viajemos Segura) y Chapultepec y en Juzgados Cívicos, hasta que se agotaran.

<sup>9</sup> INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/383/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019816*, 29 de junio de 2016.

<sup>10</sup> En este punto vale la pena resaltar que en ningún documento oficial de la Estrategia se menciona al INMUJERES CDMX como instancia coordinadora de la misma. Sin embargo, la mayoría de las instancias a las que se solicitó información al respecto, nos remitieron al INMUJERES como instancia encargada de responder.

<sup>11</sup> INMUJERES CDMX (5 de julio de 2016), *Entrega Gobierno de la Ciudad de México “Silbatos Vive Segura”*. Boletín 29, 020716.

Según el *Informe a 60 días*, se entregaron 11 mil 256 silbatos: 10 mil en el Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México (el Metro), 300 en Juzgados Cívicos y 956 en el INMUJERES CDMX, durante el 5, 6 y 7 de julio de este año.<sup>12</sup>

El 18 de julio, se *ofrecieron* 100 mil silbatos más,<sup>13</sup> pero a 100 días de la Estrategia, se habían entregado solo 20 mil, sin que hasta este momento conozcamos las razones por las que aún no se entrega el resto.

**Existen varios problemas con la medida del silbato.** El primer problema tiene que ver con la posibilidad de obtenerlo. Se ofrecieron, en total, 115,000 silbatos, en una ciudad con una población de casi 9 millones de habitantes. ¿Cómo se calculó la cantidad? ¿Quién era la población objetivo?

Además de la baja disponibilidad numérica, el silbato solo se puede adquirir en ciertos lugares (en 6 estaciones del metro, en los juzgados cívicos y en el Instituto de las Mujeres). Para las personas que no se encuentran cerca de estos lugares, obtenerlo, por lo tanto, supone un costo de traslado. Además del problema de la ubicación, están los horarios: solo se puede adquirir en horarios hábiles. Para las personas con trabajos de los que no pueden ausentarse, resulta, por lo tanto, muy difícil obtenerlo. Encima, están los requisitos para adquirirlo: las personas tienen que contar con credencial de elector, lo que excluye a menores de edad y quienes no cuentan con la ciudadanía;<sup>14</sup> y, encima, las personas tienen que contar un correo electrónico, lo que, en una ciudad en la que solo el 63.1% de los hogares tiene acceso al Internet,<sup>15</sup> se vuelve otra barrera. **El acceso al silbato, por lo tanto, está fuertemente restringido.**

El segundo problema con la medida tiene que ver con su uso. Suponiendo que las personas logran acceder a él: ¿cómo, cuándo y dónde deberían utilizarlo? ¿Cuál es su función? De entrada: existía una falta de claridad respecto de quien podía utilizar el silbato. El Jefe de Gobierno lo presentó como una herramienta para las mujeres, pero otras autoridades gubernamentales lo presentaron como una herramienta para toda la población: cualquier persona que quisiera *alertar* sobre la comisión de un posible delito. En los hechos, se han repartido 19,417 silbatos a mujeres y 1,016 a hombres.<sup>16</sup> Si el propósito era que *toda* la comunidad utilizara el silbato, queda claro que las autoridades han logrado más interpelar a las mujeres, que a los hombres. ¿Por qué?

---

<sup>12</sup> *Informe a 60 días*, p. 105.

<sup>13</sup> Agencia de Gestión Urbana del Gobierno de la Ciudad de México (18 de julio de 2016), *Alista la CDMX otros 100, 000 silbatos*.

<sup>14</sup> Después de recibir críticas, las autoridades decidieron quitar el requisito de que fuera necesaria la credencial de elector para conseguir el silbato. Ahora solo se requiere una identificación oficial.

<sup>15</sup> INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet (17 de mayo)”, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016_0.pdf)

<sup>16</sup> Informe a 100 días de la Estrategia 30-100, entregado por el Instituto de las Mujeres CDMX.

Ahora, ¿qué estaba llamado a resolver el silbato? ¿De qué manera el silbato iba a permitir resolverlo? Estas preguntas no son menores. Cuando se presentó el silbato y surgió una discusión pública sobre su eficacia, no se dejó de señalar que se trataba de una medida que en otros contextos había sido utilizada por años (como, por ejemplo, en universidades privadas de Estados Unidos o en países como Myanmar). La pregunta, sin embargo, no es si ha sido utilizado con éxito en otros contextos, sino si esos contextos son similares al del transporte público de la Ciudad de México. Hay medidas que pueden funcionar en otras ciudades o países, pero aquí no. Hay medidas que pueden funcionar en ciertos espacios de la Ciudad de México, pero no en todos. Esta tenía que ser una medida diseñada para el transporte público de esta ciudad: un espacio en el que diariamente se realizan 4.2 millones de viajes. Un espacio con una población que, según se evidencia en distintos casos, no se ha mostrado responsiva a las denuncias de violencia sexual por parte de las mujeres. ¿Qué aportaría el silbato en este contexto? ¿Por qué el silbato sería distinto a los gritos de auxilio de una mujer, por ejemplo? Volvemos a la importancia del diagnóstico: de contar con él, las autoridades sabrían no solo cuántas mujeres son víctimas de qué tipo de actos, sino cuáles son las barreras que enfrentan al denunciarlo. Esto les permitiría enfocar sus esfuerzos – por lo que sería más fácil justificar medidas como la del silbato–.

Ahora, en el *Informe a 60 días* de la Estrategia,<sup>17</sup> se anunció el Protocolo A.D.A. *Acudir, Detener, Atender*, que describe la respuesta de los agentes de seguridad ante el sonido del silbato. Llama la atención que el tercer paso: *Atender*, se refiere como el derecho de las víctimas a recibir atención, sin explicar cómo, dónde, por parte de quién o qué tipo de atención van a recibir. Esta falta de claridad coincide con la respuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, asegurando que “no se encontró Protocolo de Actuación Policial que regule el tema para “enfrentar violencia en el transporte público.”<sup>18</sup> En otras palabras, se repartieron los silbatos sin tener claro el papel de las mismas autoridades ante su llamado.

**La Estrategia no establece qué atención debe dar la autoridad cuando se activa el silbato.**

---

<sup>17</sup> *Informe a 60 días*, p. 105.

<sup>18</sup> SSP, *Oficio SSP/OM/DET/UT/5288/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0109000306216*, 8 de agosto de 2016.

<b>COSTOS PARA LAS MUJERES DEL SILBATO VIVE SEGURA</b>	<b>ADQUISICIÓN</b>	<b>RECOGERLO EN HORAS HÁBILES</b> <b>ENTREGA SÓLO EN JUZGADOS CÍVICOS O EN 5 DE LAS 195 ESTACIONES DE METRO</b> <b>REQUISITO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL QUE DEJA FUERA A MENORES DE EDAD</b> <b>REQUISITO DE CORREO ELECTRÓNICO</b> <b>PONE LA RESPONSABILIDAD EN LAS MUJERES</b> <b>ESTRATEGIA MENCIONA QUE ES UNA MEDIDA PREVENTIVA PERO TAMBIÉN DE ALERTA</b>
	<b>USO</b>	<b>NO ES CLARO QUÉ SUCEDERÁ DESPUÉS DE SONAR EL SILBATO</b> <b>SE BUSCA LA RESPUESTA COMUNITARIA, PERO TAMBIÉN DE CUERPOS POLICÍACOS</b> <b>ADVIERTE QUE EL USO INADECUADO PROVOCARÁ SANCIÓN ADMINISTRATIVA</b>

El silbato, en resumen, nos parece una medida problemática por varias razones: su aplicabilidad al problema de la violencia sexual en el transporte público de la Ciudad de México no queda clara; dado que el gobierno no cuenta con un diagnóstico exhaustivo del fenómeno y con un análisis de la medida, su defensa como política pública es endeble. Más allá de su problema de aplicabilidad, resulta también una medida problemática porque ni siquiera se implementó adecuadamente: existen muchas barreras para acceder a él y no se establecieron protocolos que permitieran dejar claro qué debían hacer las distintas partes involucradas en su uso, empezando por las mismas autoridades.

### 2.2.3. Los espacios exclusivos para mujeres

La tercera medida anunciada e implementada por el gobierno que nos parece problemática es la de aumentar los espacios exclusivos para las mujeres en el sistema de transporte público. Según se reportó, se aumentaron paulatinamente los vagones y se ampliaron horarios desde enero de 2016<sup>19</sup> y se licitaron 5 nuevos camiones exclusivos para las mujeres.<sup>20</sup>

De acuerdo con información oficial, el Programa CDMX *Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas* está integrado por cinco componentes: 1) Viaja Segura, 2) Camina Segura,

<sup>19</sup> *Informe a 60 días*, p. 64. El Informe indica que en mayo se destinaron 548 vagones al uso exclusivo de mujeres; mientras que en junio fueron 513 unidades en días laborables.

<sup>20</sup> *Informe a 60 días*, p. 68.

3) Participa y Contribuye a tu Seguridad, 4) Gobierno Sensible y Cercano y 5) Campañas de Comunicación.

El primer componente, “*Viaja Segura*”, de acuerdo al gobierno, agrupa y fortalece las acciones que se venían desarrollando desde el 2008 con el Programa Viajemos Seguras en los diversos sistemas de transporte público.<sup>21</sup> Esto es clave: la Estrategia 30-100 del gobierno en este rubro está basada en programas que *ya existían* para abordar la violencia sexual en contra de las mujeres en el transporte público. Uno de los puntos clave que debió de haber hecho el gobierno es evaluar no solo qué estaba pasando con la violencia sexual en el transporte público, sino si las políticas que *ya había implementado* para hacerles frente estaban funcionando o no. ¿Existía ese diagnóstico?

**Retoma un programa que tras ocho años de funcionamiento no ha tenido evaluación pública.**

En teoría, un estudio solicitado por ONU Mujeres al Colegio de México sistematiza las evaluaciones a dicho Programa. Sin embargo, dicho estudio no es público, por lo que no se conocen los resultados de dichas evaluaciones. De manera que, tras 8 años de implementación del Programa *Viajemos Seguras*, la ciudadanía no cuenta con elementos para valorar la idoneidad de ampliarlo o focalizarlo en una nueva Estrategia. Sin saber, por lo tanto, si este programa ha funcionado, el gobierno simplemente decidió mantenerlo y aumentar los espacios para las mujeres en el sistema de transporte público.

Sabemos que, conforme al sistema constitucional que rige en México, las medidas basadas en una diferenciación por género pueden ser válidas. Para que sean válidas, sin embargo, tienen que servir para los propósitos específicos que se plantean –esto es, tienen que ser efectivas– y tienen que ser, además, temporales. Las medidas de segregación de hombres y mujeres en el transporte público caen exactamente en este supuesto: son medidas por completo basadas en el género –separan a hombres y mujeres en el transporte público–, por lo que tienen que tener un propósito más que claro –mandato por la Constitución– y tienen que servir para tal efecto para que sean válidas.

Nos queda claro que los espacios segregados pretenden ser medidas encaminadas a proteger el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, específicamente en el transporte que utilizan. Nos queda claro que separan a hombres de mujeres porque, de los pocos estudios que hay en el país, la mayoría de los casos de violencia sexual son sufridos por mujeres y perpetrados por hombres (la mayoría, no todos). Lo que no queda claro es si

<sup>21</sup> INMUJERES CDMX (s/f), *Informe de Acciones, Indicadores y Resultados de la Estrategia 30/ 100 a 60 días*, p.4-5.

No queda clara la relación entre ambos programas pues, los documentos oficiales se refieren a uno u otro invariablemente y, según el Metrobús, el programa Viajemos Seguras está vigente (Respuesta a solicitud de información pública folio 0317000034016, 17 de agosto de 2016). Por otro lado, el Informe a 60 días de la Estrategia prevé el fortalecimiento del Programa Viajemos Seguras (p. 7), acompañado por una estrategia de difusión (p. 116). Esto nos lleva a cuestionar Viaja Segura y Viajemos Seguras es el mismo programa o se trata de dos programas distintos. Y ¿en qué consiste cada uno?



los espacios exclusivos *sirven* para ese propósito –¿han reducido la violencia que viven las mujeres?– y si genuinamente se están pensando como medidas temporales. Esto es clave: los transportes separados, bajo ningún supuesto, contribuyen para alcanzar la igualdad, ya que, el resultado de utilizarlos siempre será la segregación; los transportes segregados solo pueden servir para disminuir la violencia, *si es que sirven*. Para que haya igualdad entre hombres y mujeres en el goce del derecho que tienen a vivir sin violencia, tiene que haber otro tipo de medidas.

Contrario a esto, sin embargo, parece que la segregación se ha convertido en un objetivo en sí mismo. Esto se vuelve más evidente, porque el INMUJERES CDMX considera como “viajes seguros”, aquellos realizados por mujeres y niñas en secciones separadas y transporte exclusivo,<sup>22</sup> sin garantizar que un viaje seguro sea un viaje sin incidentes, sin importar dónde estén las mujeres. Parece que el fin es aislar a las mujeres, en lugar de promover un entorno seguro para ellas, donde sea que estén. Y esto es sumamente problemático ya que la solución a largo plazo a la violencia sexual no puede ser que las mujeres no estén en contacto con hombres. Esa no es una solución.

Además de que parecen considerar a la segregación como un fin en sí mismo, nos parece sumamente problemático que el gobierno parece que no se está planeando la necesidad de implementar acciones de prevención primaria, secundaria o terciaria. Esto es, el problema no es solo cómo el gobierno está entendiendo a la segregación (como *la* solución), sino que es una de las medidas principales en la que está enfocando sus esfuerzos. Las políticas diseñadas para cambiar de fondo las dinámicas y prácticas que hacen que las mujeres sean las víctimas principales de la violencia sexual siguen ausentes y la Estrategia 30-100 es el ejemplo de ello.

Consideramos que ya es tiempo de abandonar las reacciones inmediatas ante problemáticas estructurales cuya resolución requiere mucho más que operativos policíacos y segregacionistas cuyos efectos no solo son insuficientes, sino que pueden resultar adversos. En el marco de la Estrategia, la segregación no solo no ha contribuido a la solución del problema, sino que envía el mensaje de que, si las mujeres no utilizan las unidades exclusivas para ellas, se exponen a sí mismas a ser víctimas de violencia.

#### **2.2.4. Otras medidas**

Como mencionamos al inicio de este apartado, además de la campaña “Tu denuncia es tu mejor defensa”, el silbato y la segregación de las mujeres y los hombres en el transporte público, el gobierno anunció otras medidas como parte del paquete de la Estrategia 30-100.

---

<sup>22</sup> INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/383/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019816*, 29 de junio de 2016.

Algunas de estas medidas, tal como el mejoramiento de la infraestructura y funcionamiento del transporte público nos parecen adecuadas, no solo para el derecho que tienen las mujeres a moverse libremente sin violencia, sino para toda la ciudadanía.

Otras medidas, sin embargo, nos parece que necesitan un análisis adicional. Una apuesta del gobierno ha sido por las herramientas virtuales: entre ellas, una página web y una aplicación –para los teléfonos *Android*– para recibir denuncias y aportar información sobre todo el proceso. Estas apuestas, sin embargo, en una ciudad en el que solo el 63.1% de los hogares cuenta con acceso a Internet y en el que 79.7% tiene acceso a celulares, no necesariamente suponen una respuesta que le sirva a todas las personas. Más aún: un análisis breve de la página Web, por ejemplo, nos demostró que en realidad vincula a quien la utiliza a la página de denuncias de la Procuraduría General del Distrito Federal, que no es una página amigable. Si la apuesta va a ser por lo virtual, tiene que cuidarse que las aplicaciones y las páginas, en otras palabras, de hecho sean “amigables”, además de que provean información adecuada para tal efecto.

### 2.3. Indicadores

Más allá de los problemas específicos que hemos identificado para algunas de las políticas que se presentaron como parte de la Estrategia 30-100, es importante analizar si el gobierno diseñó o no indicadores para evaluarlas.

Una buena política pública debe incluir indicadores que permitan evaluar su desempeño. Sin indicadores adecuadamente diseñados, resulta imposible saber en qué hay mejora y en qué no. Un buen indicador es medible, preciso y oportuno, de forma tal que permita, de hecho, medir ultimadamente el *impacto* de la política pública en cuestión: si sirvió o no para cumplir con sus objetivos. Los indicadores, en otras palabras, son lo que pueden servir ultimadamente como evidencia para la eficacia de las políticas públicas.

Inicialmente, el INMUJERES CDMX aseguró que la Estrategia 30-100 no contaba “con indicadores de proceso, ni de impacto”<sup>23</sup>. Sin embargo, el documento *Acuerdos 30-100*,<sup>24</sup> incluye 19 indicadores en 4 categorías: seguridad (9 indicadores), atención a víctimas (2 indicadores), acceso a la justicia (2 indicadores) y comunicación y difusión (6 indicadores).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/375/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019516*, 29 de junio de 2016.

<sup>24</sup> INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/373/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019516*, 27 de junio de 2016.

<sup>25</sup> INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/373/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019516*, 27 de junio de 2016. (El Informe a 30 días de la Estrategia engloba los resultados en las mismas 4 categorías citadas, pero con un mayor número de indicadores).

En términos generales encontramos que la descripción de los indicadores dificulta o impide su medición. Por ejemplo, algunos de los indicadores que aparecen en ese documento son los siguientes:

- *“Fortalecimiento de la fiscalía especializada en Atención de Delitos Sexuales”*. Sin embargo, no se establecen los parámetros, ni las categorías que servirán para medir dicho “fortalecimiento”. En otras palabras, no se establece una manera adecuada de medir que la fiscalía especializada ha sido fortalecida.
- *“Integración de servicios de atención a la víctima”*. Tampoco se señala qué servicios de atención a la víctima serán *integrados*, ni cómo se medirá dicha *integración*.
- *“Sanciones a servidores públicos que no atiendan debidamente a las víctimas de violencia”*: No define qué es *atender debidamente*, ni cuáles son las *sanciones*, ni se establece un parámetro de control que permita saber si han aumentado las sanciones a los servidores porque ha habido un aumento en la comisión de ilícitos, o porque la maquinaria de justicia está, finalmente, funcionando de manera adecuada.

Se encontraron también indicadores cuyo vínculo con el resto de las acciones resultaba forzado o difícil de entender. Por ejemplo, el *Informe a 30 días* incluye la apertura del refugio para víctimas de trata o la construcción del segundo Centro de Justicia para las Mujeres como indicadores de avance de la Estrategia. Con el primer indicador, no queda clara la relación que tiene con una política pública destinada a atender el problema de la violencia sexual en contra de las mujeres en el transporte público, ya que la trata y la violencia sexual en el transporte son problemas distintos. Lo mismo ocurre con el segundo indicador –el Centro de Justicia para las Mujeres–, cuya relación con el problema de la violencia sexual en el transporte público no queda claro.

El *Informe a 60 días*, por su parte, enlista una serie de indicadores de resultados centrados totalmente en medidas de seguridad, distintos a los que originalmente se habían planteando,<sup>26</sup> sin explicar las razones de dicho cambio.

**Tanto los indicadores como las medidas de la Estrategia se centran en la seguridad y la penalización a corto plazo.**

Ahora, un indicador protagónico de la Estrategia fue el *número de eventos o hechos de acoso y abuso sexual contra las mujeres y niñas señalados por las usuarias a las autoridades*.<sup>27</sup> Esto es, dentro de los pocos indicadores que se articularon y enfatizaron dentro de la Estrategia está el del *número de denuncias*: entre más denuncias haya, pareció ser la lógica de las autoridades, mejor. Esto es problemático por varias razones.

<sup>26</sup> *Informe a 60 días*, p. 32.

<sup>27</sup> En la Estrategia, se refiere a hechos grabados en video monitoreo, llamadas al 066, detenciones y remisiones al Ministerio Público, y casos presentados en los Módulos Viaja Segura o por medio de redes sociales. Llama la atención por ejemplo que, durante una reunión con autoridades de la CDMX, se aseguró que la mayoría de llamadas al 066 son falsas.

Primero: el número de denuncias no siempre es indicativo de que el aparato de justicia está funcionando. Puede haber un aumento en el número de denuncias porque hay un aumento en el número de incidentes de violencia. En este sentido, el indicador de las denuncias siempre debe ir acompañado de otros indicadores. De lo contrario, es imposible saber si el aumento de las denuncias se debe a que los y las usuarias del sistema confían en él o si simplemente se debe a un aumento en el número de actos de violencia.

Segundo: el número de denuncias no significa que los casos fueron procesados adecuadamente. Solo apunta al número de personas que acudieron al gobierno para alertarlo sobre una injusticia. Esta diferencia es crucial, considerando que el propio *Informe a 60 días* reconoce como uno de los principales problemas de la violencia sexual, la dificultad para acreditarla como delito; y señala que sólo el 6.6% de las denuncias desemboca en una investigación judicial.<sup>28</sup>

**Sólo el 6.6% de las denuncias presentadas termina en investigación judicial.**  
ENVIPE 2015

**A 30 días del lanzamiento de la Estrategia 49% de los casos denunciados terminaron en conciliación.**

Por otro lado, llaman la atención los datos sobre procedimientos penales por el delito de abuso sexual en el SCTM a 30 días del lanzamiento de la Estrategia: de 61 casos, 30 culminaron en conciliación; en 29 se abrió una carpeta de investigación y en 2 no se pudo señalar al agresor.<sup>29</sup> Enfocarse solo en el número de denuncias, por lo tanto, no indica mucho sobre el estado del aparato de justicia: si está funcionando adecuadamente en su totalidad o no. Bien puede haber un aumento en el número de denuncias, pero que poco cambie en términos de acceso a la justicia. Que pocos sean los casos que se procesan adecuadamente.

Esto se relaciona con un problema, que el propio *Informe a 60 días* de la Estrategia señala: que, en la CDMX, solo el 25% de las mujeres denuncia tras haber sufrido algún tipo de abuso sexual, siendo la desconfianza en las autoridades su principal motivo, seguido por la consideración de que la denuncia es una “pérdida de tiempo” y de que el servicio que dan las autoridades es *muy malo*.<sup>30</sup> Si denunciar cualquier delito puede ser largo y cansado, aquellos relacionados a la violencia basada en género son por lo general considerados como

<sup>28</sup> Informe a los 60 días de la Estrategia, p. 29.

<sup>29</sup> Informe a los 60 días de la Estrategia, p. 60.

<sup>30</sup> En el Informe a 60 días de la Estrategia se señala que, de acuerdo con datos de la ENVIPE, 56.6% de la población desconfía de los Ministerios Públicos y las Procuradurías Estatales, y solo 38.1% expresa tener poca confianza en estos organismos. (p. 24-27).

menos prioritarios para investigar y procesar.<sup>31</sup> Esto se puede observar en los resultados de la ENVIPE 2015: argumentos como la falta de pruebas, las largas horas de trámite y el maltrato recibido en las Agencias del Ministerio Público, llevan a que 23% de las víctimas lo califiquen como “Malo” y 77% como “Muy malo”.<sup>32</sup> Lo que vuelve indispensable el seguimiento a estos casos, con la finalidad de indagar si la violencia que viven las mujeres se replica en las instituciones.

**El 77% de las víctimas califican como **MUY MALA** la atención recibida por la Agencias del Ministerio Público. ENVIPE 2015**

**56.6% de la población **desconfía** de los Ministerios Públicos y las Procuradurías Estatales. ENVIPE 2015**

El problema, en otras palabras, no es solo que las mujeres no denuncian porque “no quieren” o porque “no saben que pueden”, sino porque creen que servirá de poco. Y ahí es donde la Estrategia, una vez más, resulta problemática ya que no parece contemplar recursos, herramientas, ni personal capacitado para intervenir en situaciones de crisis o brindar primeros auxilios psicológicos a las mujeres que lo requieran. Esto es, no parecen haber acciones adicionales que muestren interés en el *proceso* que viven las mujeres que denuncian; o el fortalecimiento de capacidades del personal de primer contacto que, en el marco de la Estrategia, seguramente serán policías o elementos de seguridad.

Las autoridades necesitan comprender que, sin una transformación real de la respuesta institucional ante las denuncias, y sin políticas públicas que sensibilicen y agilicen todo el proceso de acceso a la justicia, resulta prácticamente inútil considerar las denuncias como un indicador de éxito, ya que sólo muestran un mínimo porcentaje de los actos de violencia cometidos cotidianamente contra las mujeres. Por otro lado, si no conocemos el seguimiento y el desenlace del proceso, es decir, si no medimos la eficiencia terminal de los procesos judiciales, no seremos capaces de asegurar que en efecto se ha impartido justicia.

Encima, no podemos dejar de señalar que nos parece sumamente problemático el número de casos que, según el Informe, han acabado en una conciliación, ya que esta está expresamente prohibida por la Convención Belém do Pará y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, porque puede conducir a la revictimización y pone a

**La **conciliación** en casos de violencia contra las mujeres está expresamente prohibida por la Convención Belém do Pará.**

<sup>31</sup> USAID, Diagnóstico sobre los Vínculos entre la Inseguridad Pública y la Violencia basada en Género en México: Reporte Final, mayo 2016. Disponible en: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00M4X2.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00M4X2.pdf) p. 36.

<sup>32</sup> Diagnóstico 30-100, p. 30.

las víctimas en situaciones vulnerables.<sup>33</sup> ¿Por qué se están conciliando los casos? Esta es una pregunta que se tiene que responder de manera urgente.

Para concluir, no podemos dejar de señalar un punto: una política pública que combata la violencia sexual en el transporte público no puede estar enfocada solamente en las denuncias y a los procesos judiciales. El propósito primordial es que la violencia *se reduzca*, y no solo que, una vez que ocurra, se procese adecuadamente. Por lo mismo, el monitoreo del número de incidentes debe ser prioritario, como lo deben ser las políticas que se enfoquen en prevenirlos.

En el caso de la Estrategia 30-100, de inicio era difícil establecer indicadores porque se trata de una estrategia con una temporalidad muy acotada: de 100 días. Encima, se trata de una Estrategia sin un diagnóstico o línea de base que permita su evaluación. Sin embargo, mínimamente tendría que haber contado con indicadores de proceso y de resultados que posibilitaran el adecuado monitoreo de las acciones implementadas.<sup>34</sup> En este rubro, la Estrategia 30-100 también es problemática como política pública: no cuenta con indicadores que permitan evaluar si fue exitosa o no.

#### ----- Buenas prácticas -----

- En Quito el Programa de Ciudades Seguras desde su diseño incluyó indicadores clave, para el seguimiento continuo de las cifras de violencia y la percepción sobre esta. Los indicadores incluían evaluaciones de medio término y final del programa.
- El monitoreo del Programa Ciudades Seguras de Cairo incluye el seguimiento de los cambios en la percepción de las mujeres respecto a su seguridad, contrastando cifras de delincuencia y violencia, con los datos sobre los miedos de las mujeres respecto a su seguridad.<sup>35</sup>
- El estudio *¿Cómo medir la violencia contra las mujeres en México?* de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos puede resultar una herramienta útil para el desarrollo de indicadores en la materia.

## 2.4. Transparencia y rendición de cuentas

Una buena política pública no solo parte de un diagnóstico adecuado que permite focalizar los esfuerzos e incluye indicadores que permitan evaluarlos, sino que prevé mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. Esto es lo que permite efectivamente visibilizar,

---

<sup>33</sup> USAID, p. 40.

<sup>34</sup> Los indicadores de proceso se utilizan para monitorear la cantidad y el tipo de actividades. Los indicadores de resultados evalúan si la actividad alcanzó los objetivos planteados y se vinculan al cambio que se demuestra como resultado de las intervenciones del programa a mediano y largo plazo. Los indicadores de impacto miden el efecto a largo plazo de las intervenciones del programa. Para más información, véase ONU Mujeres, *Elementos Esenciales de Planificación para la Eliminación contra la Violencia de Mujeres y Niñas*, junio 2013, p. Accedido el 15 de agosto de 2016: <http://www.endvawnow.org/uploads/modules/pdf/1372349315.pdf>

<sup>35</sup> Morsy M (2012), "Safe city free of violence against women and girls is a safe city for everyone Egypt's experience", *Egypte Munde Arabe*, Serie 13: Cairo. Disponible en: <https://ema.revues.org/3026> p. 6.

analizar y valorar los resultados, no solo por parte del gobierno, sino por parte de otros actores públicos que puedan estar interesados en ello. La transparencia y la rendición de cuentas es lo que permite cerrar el ciclo de vida de una política pública, para así dar paso a acciones posteriores a partir de una evaluación de su éxito o fracaso.

Si bien la Estrategia previó inicialmente mecanismos de rendición de cuentas como el Observatorio Social y los Contralores Ciudadanos, ambos, sin embargo, se desdibujaron durante su ejecución, al grado que desaparecieron totalmente del *Informe a 60 días*, con lo que la Estrategia quedó aún más vulnerable a las críticas sobre su viabilidad técnica y política.

**Los mecanismos de rendición de cuentas ciudadanos planteados en un principio en la Estrategia desaparecieron.**

La falta de congruencia sumada a las improvisaciones y los cambios durante todo el proceso, no sólo acarrearón deficiencias en la implementación, sino que también evidenciaron la falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones y la resistencia a incorporar mecanismos de rendición de cuentas antes, durante y tras la puesta en marcha de acciones que deberían ser planeadas estratégicamente y consultadas previamente con las y todos los actores relevantes.

Insistimos: la evaluación del impacto y los resultados de acciones que se han implementando por años, permitiría justificar su continuidad, transformación o suspensión definitiva. Lo anterior sirve no sólo para invertir responsablemente los recursos públicos, sino para garantizar que las acciones tengan un impacto real en la solución de las problemáticas que se pretende atender; e incluso para economizar los costos políticos que genera la improvisación, el trabajo desarticulado y la falta de escucha. Tanto la planeación estratégica de las políticas públicas, como la transparencia y la rendición de cuentas en su implementación y evaluación, son indispensables para que su impacto sea positivo.

Ahora, más allá de los mecanismos que se previeron específicamente para rendir cuentas, está también el tema de la transparencia y, específicamente, el acceso a la información pública. Este Informe es, en sí mismo, un ejercicio del derecho que tenemos las personas a acceder a la información del gobierno.

Para su elaboración, se realizó un amplio ejercicio de acceso a la información donde se ingresaron **41 solicitudes a 14 autoridades**<sup>36</sup> revelando lo siguiente:

---

<sup>36</sup> Las autoridades a las que solicitó información fueron: 1) Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano; 2) Consejería Jurídica, 3) Coordinación de los Centros de Transferencia Modal, 4) INMUJERES CDMX, 5) Jefatura de Gobierno, Metrobús, 6) Procuraduría General de Justicia, 7) Oficialía Mayor, 8) Secretaría de Gobierno, 9) Secretaría de Movilidad, 10) Secretaría de Obras y Servicios, 11) Secretaría de Seguridad Pública, 12) Sistema de Movilidad (antes RTP), 13) Sistema de Transporte Colectivo Metro y 14) Sistema de Transporte Eléctrico.

- **Con excepción del Metrobús, ningún sistema de transporte público de los involucrados en la Estrategia ofreció información sobre la Estrategia.** Si esta se trata de una política pública diseñada para abordar la violencia sexual que sufren las mujeres en el transporte público, el sistema completo de transporte público –con una excepción– no estaba al tanto de ello.
- De las **14 instituciones a las que se solicitó información, 8 nos reencauzaron con el INMUJERES de la CDMX**; que a su vez, solicitó prórroga en el plazo para responder a la mayoría de nuestras preguntas. Lo que nos lleva a pensar que se realizó un trabajo *ex post facto* de recolección y generación de información.
- Analizando los informes y el contexto a los 30 y 60 días de la Estrategia, pareciera que las acciones responden más a ocurrencias, que a esfuerzos sistematizados y sostenidos para garantizar la seguridad de las mujeres. Tomamos como ejemplo el Protocolo ADA: días antes de darse a conocer el *Informe a 60 días*, el INMUJERES CDMX respondió a nuestra Solicitud de Acceso a la Información<sup>37</sup> que no existía un Protocolo en la materia, debido a que el *delito de hostigamiento sexual no existe en el Código Penal de la Ciudad de México*. Si esta respuesta es la adecuada, resulta todavía más incomprensible el uso indistinto de los términos *acoso* y *hostigamiento* en todos los documentos de la Estrategia.
- Tanto la Jefatura como la Secretaria de Gobierno se declararon incompetentes para ofrecer información sobre la Estrategia. Lo que llama la atención particularmente en el caso de la Secretaría de Gobierno pues posteriormente se dio a conocer que dicha instancia aportó el presupuesto para la compra de los Silbatos Vive Segura.

En otras palabras, el ejercicio de transparencia que realizamos reveló que las autoridades que supuestamente estaban involucradas en el diseño y en la ejecución de la Estrategia, no estaban al tanto de ella. Y las instituciones que sí sabían de la Estrategia, no contaban, sin embargo, con información pública y accesible –por no decir sustentada y bien pensada– para presentar, justificar y así defender la Estrategia, respondiendo con ello a nuestro derecho a la información.

----- Buenas prácticas -----

- El Programa de Ciudades Seguras de Cairo creo programas de auditorías realizadas por mujeres vigilantes.
- El Programa de Ciudades Seguras en Quito desarrollo de una herramienta de seguimiento comunitario a disposición de las mujeres.

---

<sup>37</sup> INMUJERES CDMX, Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/383/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019816, 29 de junio de 2016.



## 2.5. Resumen

Hasta el momento, hemos hecho una descripción y análisis crítico de la Estrategia 30-100 como política pública. Creemos que presenta problemas desde su concepción: no está basada en un diagnóstico adecuado del problema público que dice querer atacar y esta falta de diagnóstico se ve reflejada en las medidas específicas que se implementaron, medidas que, si bien tenían las mejores intenciones, están mal diseñadas y mal ejecutadas también. Encima de todo, el gobierno no previó indicadores, ni procedimientos adecuados para evaluar la Estrategia y poder así rendir cuentas a la ciudadanía. Como política pública, en otras palabras, la Estrategia 30-100 es endeble e insuficiente para hacerle frente al problema que supuestamente debía atacar. Más aún: puede incluso ser contraproducente, ya que ha implicado no solo un desgaste institucional y de cara a la ciudadanía, sino un gasto de recursos que se pudieron haber utilizado para otro tipo de políticas. Por eso, insistimos, es tan importante analizarla: porque no bastan las buenas intenciones en esta materia, sino que son necesarias acciones bien fundamentadas, estudiadas y diseñadas para *de hecho* poder mejorar la vida de las personas. En los términos en los que se diseñó y ejecutó la Estrategia 30-100, es una política pública con buenas intenciones nada más.

## 3. Lecciones

Creemos que es fundamental aprender del proceso que fue el diseño, el lanzamiento, la implementación y la evaluación de la Estrategia 30-100, por lo que puede implicar para esfuerzos futuros. El problema de la violencia sexual en contra de las mujeres en el transporte público –y de la violencia y discriminación de género, en general– persiste. Por lo mismo, es nuestra labor afinar nuestras herramientas, nuestras metodologías de análisis, nuestras estrategias y nuestras políticas para hacerle frente. En este último apartado, nos gustaría enfocarnos en algunas de las lecciones que extraemos del análisis de la Estrategia 30-100, que, esperamos, sirvan para tal efecto.

### 3.1. Debe apostarse a la prevención y a políticas integrales de largo plazo

Si se espera que las políticas públicas para combatir la violencia sexual que sufren las mujeres en el transporte público tengan éxito, las estrategias, programas o políticas deben incluir acciones de prevención primaria (intervenciones antes de que la violencia ocurra), secundaria (intervenciones para evitar la reincidencia y mitigar las consecuencias inmediatas de la violencia) y terciaria (intervenciones que atienden las consecuencias de la violencia a largo plazo).<sup>38</sup> En otras palabras: se debe apostar a *reducir* la violencia sexual

---

<sup>38</sup> USAID, p. vii.

que sufren las mujeres, cambiando las dinámicas y prácticas que la permiten, incitan y justifiquen.

Sin duda, esto pasa por mejorar el acceso a la justicia para las mujeres.<sup>39</sup> Esto implica revisar el papel que cada una de las autoridades involucradas en el proceso de denuncia, investigación y sanción de la violencia desempeña. Actualmente sabemos que no se trata de un proceso libre de obstáculos; por el contrario: existen múltiples prácticas de revictimización, por parte de policías, ministerios públicos, peritos y miembros de la judicatura. Tienen que revisarse prácticas específicas, como la de someter a las víctimas a exámenes psicológicos para determinar si existe un “daño” en los casos de acoso; una práctica que hace que el delito dependa de la *afectación* que sufre cada víctima en lo individual y no del acto en sí.<sup>40</sup> Está también la práctica de fomentar la conciliación entre las partes, algo que, como ya mencionamos, está prohibida por la Convención Belém do Pará. Y está, por supuesto, el papel de los mismos ministerios públicos y jueces y juezas quienes siguen contribuyendo a la impunidad, como revela el caso reciente del asesinato de Paola Ledezma, en el que a pesar de contar con 4 testigos, video, y en el que el asesino fue capturado con la pistola en la mano, este fue liberado por “falta de pruebas”.<sup>41</sup>

Para mejorar el acceso a la justicia, tiene que haber un estudio específico que identifique en qué radica el problema. Si los problemas se originan desde la ley; si tienen que ver con presupuesto; si tienen que ver con el diseño específico de las instituciones (dónde están, a qué hora funcionan, quién es el personal que está presente); si tienen que ver con las capacidades del personal, en concreto. Si se va a invertir en capacitaciones, por ejemplo, estas tienen que partir de diagnósticos de necesidades específicas.

Igualmente, la capacitación debe adaptarse a distintos sectores, ofreciendo herramientas prácticas para intervenir en casos de violencia.<sup>42</sup> Finalmente, la capacitación debería contener mecanismos de monitoreo y evaluación sobre el impacto de las mismas en el ejercicio profesional de los grupos

**Para que este tipo de políticas sean exitosas deberían incluir capacitaciones a largo plazo a funcionarios de diferentes ámbitos.**

<sup>39</sup> Para una revisión de algunos de los problemas que existen en el acceso a la justicia para las víctimas de violencia de género, se puede revisar Ana Pecova, “Derechos de papel”, *Nexos*, junio de 2016, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=28511> Para los problemas que se enfrentan en las fiscalías especializadas en el país, se puede revisar el trabajo de Alejandra Ríos, *Sistemas de información de los ministerios públicos con perspectiva de género*, Instituto Nacional de las Mujeres, Cuaderno de Trabajo 39, mayo de 2013, disponible en: <http://187.216.193.232/biblos-imdf/sites/default/files/archivos/00378MinistPublic.pdf>

<sup>40</sup> Como ejemplo de uno de los casos que se mediatizó en los últimos años sobre lo pernicioso de las pruebas periciales para determinar el daño, está el de la corredora Alín Osuna. Su experiencia puede consultarse en Alín Osuna, “México lindo y podrido”, del 18 de febrero de 2015, disponible en: <http://petite-fit.com/2015/02/mexico-lindo-y-podrido/>

<sup>41</sup> Para leer sobre el caso de Paola Ledezma, puede consultarse: Eliana Gilet, “Paola, la chica trans asesinada impunemente en la CDMX”, *Vice México*, 6 de octubre de 2016, disponible en: [http://www.vice.com/es\\_mx/read/la-historia-completa-de-paola-transsexual-asesinada-impune-prostituta](http://www.vice.com/es_mx/read/la-historia-completa-de-paola-transsexual-asesinada-impune-prostituta)

<sup>42</sup> Recomendación 9b, 10a, 10b, 11 y 12a del Diagnóstico de USAID, p. 57-58.

capacitados<sup>43</sup> e incluso en su vida cotidiana. De nuevo: el enfoque de política pública debería estar presente en cada una de las medidas que se implementen al interior del aparato de la justicia.

Ahora, la apuesta para reducir el problema de la violencia de género no puede ser solo la mejora del aparato de impartición de justicia. El problema de la violencia no empieza y terminara en los tribunales. Esta mejora del acceso a la justicia, sin duda, debe buscarse; pero debe quedar claro que contribuye poco a que los incidentes de violencia *se reduzcan*, porque no trastoca las dinámicas, prácticas y mensajes que hacen que las mujeres sean un blanco fácil de este tipo de violencia. Los feminicidios son un buen ejemplo de ello: incluso si se logra encarcelar a los feminicidas, eso poco hace para cambiar la posición de vulnerabilidad en la que se encuentran muchas mujeres que las hace presas fáciles de la violencia.

Entender esto tiene que ver con cómo se entiende la violencia de género que sufren las mujeres: que sea un problema *estructural* significa que va más allá del aparato de justicia. Tiene que ver también con el diseño de espacios –algo que la Estrategia 30-100 sí contempló–, y con la economía misma y la educación, por no decir con las dinámicas familiares y los medios de comunicación.<sup>44</sup> Por eso es tan importante contar con un diagnóstico exhaustivo que no solo 1) detecte la violencia, 2) sino que la explique: ¿qué contribuye a ella, de qué forma?

En uno de los estudios más exhaustivos que existen en el país sobre la violencia que sufren las mujeres, Roberto Castro identificó que existe un vacío en la investigación sobre el papel que juegan los hombres en ella.<sup>45</sup> Muchas de las estadísticas actualmente existentes se enfocan en comprobar que las mujeres sufren violencia y en desagregar los distintos tipos de violencia que sufren. A manos de quién la sufren, no siempre queda claro. Y esto no es menor. Se tiene que saber *quiénes* son las personas que la perpetúan. Si son hombres: ¿quiénes son los hombres que la perpetúan? ¿Por qué lo hacen? ¿Qué factores inciden en que aumente la violencia en contra de las mujeres? Esto es clave. La académica Jacqui True, por ejemplo, investigó el papel que juegan las políticas económicas globales en la reproducción de la violencia en contra de las mujeres.<sup>46</sup> Encontró que en países en los que las políticas económicas han llevado a un desempleo masivo *de los hombres*, aumenta la violencia en contra de las mujeres. ¿Por qué? Porque en estos países, la identidad masculina

---

<sup>43</sup> USAID, p. 53.

<sup>44</sup> Sobre el papel de los medios de comunicación en la reproducción de la violencia en México, puede leerse el trabajo de la académica Aimée Vega Montiel, “El tratamiento de la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación”, *Comunicación y Medios*, no. 30, 2014, pp. 9-25; “Por los derechos de las mujeres: la responsabilidad de los medios de comunicación en la erradicación de la violencia de género”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLIX, 2007, pp. 123-141.

<sup>45</sup> Roberto Castro, “Violencia contra mujeres en México: qué sabemos y qué necesitamos saber”, *La mujer y la salud en México*, Corona Vázquez *et al.* (coords.), Conacyt, 2014, pp. 93-110.

<sup>46</sup> Jacqui True explora la relación entre la economía y la violencia en contra de las mujeres en su libro *The Political Economy of Violence Against Women*, publicado por Oxford University Press en el 2012.

se construye a partir del rol de proveedores. Cuando este rol resulta amenazado o directamente socavado, muchos hombres recurren a la violencia en contra de las mujeres como una forma de reivindicar su identidad masculina. ¿Por qué es importante esto? Porque, por ejemplo, los esfuerzos deberían estar enfocados no solo a empoderar económicamente a las mujeres –algo que en el país se ha promovido ampliamente–,<sup>47</sup> sino también a entender y desenmarañar la relación que puede existir entre el poder económico y la violencia *en los hombres*.

Por eso las intervenciones deben incluir el enfoque de las masculinidades y el trabajo con hombres en al menos tres sentidos: más allá de la sanción, la reeducación de los agresores; segundo, la participación activa de los hombres para detener actos de violencia (sin, por supuesto, reproducir el sexismo benevolente que luego es típico de estos enfoques, en los que los hombres “rescatan” y “protegen” a las “débiles” mujeres); y tercero, la promoción de relaciones (incluidas las sexuales) basadas en la igualdad y el reconocimiento de derechos y de identidades que no estén basadas en el dominio y en la violencia.

La Estrategia no incluye el enfoque de masculinidades y trabajo con hombres.

Esto último, por supuesto, pasa por involucrar a las escuelas, a las empresas, a los medios y a las familias en el combate a la violencia, como espacios en los que las personas constantemente socializamos y nos desarrollamos. En otras palabras: **tiene que haber acciones que involucren, genuinamente, a toda la comunidad en la prevención de la violencia.**

Resulta crucial que las políticas públicas contemplen acciones a mediano y largo plazo, acompañadas por mecanismos de monitoreo y evaluación, que fundamenten y garanticen la continuidad o en su caso, la reformulación de las acciones. En la CDMX, aún necesitamos transitar de la acción afirmativa, a los cambios estructurales. Las acciones afirmativas solo tienen sentido, de hecho, si vienen acompañadas de cambios estructurales, lo que, por su misma naturaleza, implica que las apuestas tienen que ser a largo plazo.

En la CDMX, aún necesitamos transitar de la acción afirmativa, a los cambios estructurales.

----- Buenas prácticas -----

- En Egipto se utilizó el teatro comunitario y se convocó al diálogo entre hombres y jóvenes.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Sobre los efectos del empoderamiento económico de las mujeres en las dinámicas de la violencia, también puede revisarse el trabajo de Castro, *supra*; también puede revisarse el trabajo de Irene Casique, “Factores de empoderamiento y protección de las mujeres contra la violencia”, *Revista Mexicana de Sociología* 72, núm. 1, 2010, pp. 37-71.

<sup>48</sup> Morsy M (2012), par. 21.

- En Ruanda se formaron facilitadores y comités de protección a nivel comunitario.<sup>49</sup>
- El Programa Ciudades Seguras de El Cairo, se centra en el desarrollo de capacidades de autoridades, con el fin de que adquieran conocimientos y habilidades para prevenir a la violencia basada en género en espacios públicos.
- En el Reino Unido se inició una campaña que ONU Mujeres ha validado e impulsado: la del Moño Blanco (*White Ribbon*), que involucra principalmente a los hombres en el combate en contra de la violencia en contra de las mujeres. Una de las acciones básicas es portar un moño blanco como símbolo de la promesa de que no van a cometer, ni solapar la violencia en contra de las mujeres.

### 3.2. Deben mejorarse los mecanismos de coordinación interinstitucional

El documento de *Acuerdos 30-100*,<sup>50</sup> involucra a 18 dependencias<sup>51</sup> responsables de ejecutar la Estrategia, señalando las acciones que realizan una o más autoridades para cumplir las metas señaladas, pero no contempla un mecanismo específico de coordinación, articulación o simple intercambio de información con fines estratégicos.

**16 de las 18 dependencias gubernamentales que participan en la autoridad declararon no tener información sobre la Estrategia.**

Lo anterior se evidencia en las respuestas a las Solicitudes de Acceso a la Información, en las que algunas autoridades aseguraron no tener información sobre la Estrategia, incluida la Secretaría de Gobierno<sup>52</sup> que, como se dio a conocer, aportó el presupuesto para la compra de al menos 15 mil silbatos; pero inicialmente se declaró incompetente para ofrecer información, remitiéndonos al INMUJERES. La Jefatura de Gobierno<sup>53</sup> también nos remitió al INMUJERES y a los Sistemas de Transporte Colectivo. La Secretaría de Movilidad y el Metro<sup>54</sup> también nos remitieron a INMUJERES. El Metrobús<sup>55</sup> fue el único, además del INMUJERES, que ofreció información sobre la Estrategia.

<sup>49</sup> ONU Mujeres, Gobierno de la Ciudad de Kigali, Fundación UNHATE, la Cooperación Española, Gender Monitoring Office, Rwanda Women's Network (S/F).

<sup>50</sup> INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/375/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019516*, 29 de junio de 2016.

<sup>51</sup> Metrobús; STCM; STE; Trolebús; Secretaría de Seguridad Pública (SSP); CETRAMs; SEMOVI; Subsecretaría de Programas delegacionales, Delegaciones Miguel Hidalgo, Gustavo A. Madero, Iztacalco; ; INMUJERES-CDMX; Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJ); Dirección General del Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL); Dirección General de Mensajes y Nuevas Tecnologías (DGTIC); Comunicación Social de Jefatura de Gobierno.

<sup>52</sup> Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, *Respuestas a Solicitudes de Información Pública con folios 0101000094016, 0101000095016 y 0101000095316*, 6 de junio de 2016. En su respuesta únicamente remite comunicados de prensa.

<sup>53</sup> Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, *Respuesta a Solicitud de Información Pública con folio 01000000109016*, 6 de junio de 2016.

<sup>54</sup> STCM, *Oficio UT/345/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública con folio 0325000105416*, 16 de junio de 2016. En su respuesta señala que INMUJERES CDMX está desarrollando la Estrategia 30-100.

<sup>55</sup> Metrobús. *Respuesta a solicitud de Información Pública con folio 0317000024916*, 5 de julio de 2016.

El propio *Informe a 60 días* de la Estrategia, reconoce retos como la falta de armonización en el registro y el seguimiento de los casos entre las entidades responsables de atender a las víctimas; y propone mecanismos como la estandarización en la calidad de los servicios a partir de protocolos de actuación, así como de sensibilización y capacitación al personal (p. 5). Lo anterior es un reflejo de que la Estrategia fue anunciada sin contar con mecanismos de colaboración ni estrategias de articulación que facilitaran su implementación.

Encima, durante los 100 días que duró la Estrategia, se observaron cambios en algunas medidas y acciones, sin fundamento ni vinculación con causa aparente y carpetas de investigación. De manera adicional, en las respuestas a solicitudes de información, las instituciones informaron sobre acciones que rebasaban la temporalidad o que no formaban parte de la Estrategia.

Esto, para nosotros, refleja la necesidad de fortalecer la comunicación y la coordinación interinstitucional cuando se emprenden acciones conjuntas entre distintos sectores. Además del compromiso de cada dependencia con las políticas de igualdad y contra la violencia de género, es indispensable que todas las acciones en la materia, estén articuladas y sean vinculantes; es decir, que sean parte de una política integral del gobierno.

**Existe una falta de comunicación y coordinación entre las autoridades que participan en la Estrategia.**

#### ----- Buenas prácticas -----

- El Programa Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín enfrentó la falta de coordinación formando un Consejo de Seguridad Pública de las Mujeres, con autoridades nacionales y locales que implementaron el Programa.<sup>56</sup>
- La incorporación de la política pública en un instrumento legal también podría contribuir a su implementación sistémica, a partir de competencias y atribuciones para cada autoridad; como se hizo en el Programa Ciudad Segura de Quito, a través de la Ordenanza Municipal 0235.<sup>57</sup>

### 3.3. Debe fortalecerse el rol de INMUJERES en las políticas públicas de la CDMX

El INMUJERES CDMX tiene como objetivo promover, fomentar e instrumentar condiciones que posibiliten el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos públicos.<sup>58</sup> Para cumplir con esto, su Ley orgánica le dota de

<sup>56</sup> Ramírez, G. (2014), p. 133-134.

<sup>57</sup> El Concejo Metropolitano de Quito (2012), *Ordenanza Municipal 0235*, art. 6-9. Accedido el 5 de agosto de 2016: [http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202012/ORDM-0235%20%20%20%20ERRADICACION%20DE%20LA%20VIOLENCIA.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202012/ORDM-0235%20%20%20%20ERRADICACION%20DE%20LA%20VIOLENCIA.pdf)

<sup>58</sup> Artículo 4 de la Ley del INMUJERES CDMX.

atribuciones, como impulsar, coordinar y evaluar con otras dependencias acciones y políticas públicas contra la violencia.<sup>59</sup> En ese sentido, el INMUJERES debería actuar como órgano central que coordina los esfuerzos interinstitucionales de cualquier Estrategia, programa o política; a través de mecanismos de coordinación y colaboración.<sup>60</sup>

Por su parte, el Gobierno de la CDMX debe dotar al INMUJERES del peso político necesario para que actúe como órgano de consulta, capacitación y formación de todas las dependencias;<sup>61</sup> ejerciendo su atribución de impulsar acciones que contribuyan a evitar y resolver el problema de la violencia hacia las mujeres<sup>62</sup>. No solo el INMUJERES CDMX,<sup>63</sup> sino el Gobierno de la Ciudad en su conjunto, está llamado a promover la implementación de una perspectiva de género transversal en todas las intervenciones de seguridad pública.<sup>64</sup>

**El Gobierno de la CDMX debe dotar al INMUJERES del peso político necesario para que cumpla con sus obligaciones.**

### **3.4. Debe contemplarse el papel de la sociedad civil organizada**

Previo al anuncio de la Estrategia, se estableció un “Grupo de Trabajo para la violencia sexual en el ámbito comunitario”, integrado con organizaciones civiles feministas. Esfuerzo gravemente afectado por deficiencias como la falta de comunicación y de claridad en los objetivos del trabajo; la convocatoria diferenciada en distintos momentos a distintas organizaciones; así como por el lanzamiento de la Estrategia 30-100, sin consulta previa.

De acuerdo con el Gobierno de la Ciudad, simplemente se seleccionaron las acciones *con más impacto* para responder a la emergencia mediática. Un mensaje cargado de voluntad política y congruente con las demandas de las mujeres habría dado tiempo suficiente para el diseño de una política pública fortalecida por el consenso y más resistente a la crítica.

**La relación de las organizaciones feministas y el Gobierno de la CDMX se ha visto gravemente afectado por deficiencias como la falta de comunicación y de claridad en los objetivos del trabajo.**

<sup>59</sup> Artículo 8 frac. III de la Ley del INMUJERES CDMX. También destacan las atribuciones establecidas en los artículos 7 y 8 frac. IX, XII, XVII, XVIII y XXII, XXVI, XXVIII, XXX, XXXII de la Ley y artículos 5 y 47 de su Reglamento.

<sup>60</sup> Artículo 49 del Reglamento de la Ley de INMUJERES CDMX.

<sup>61</sup> Artículo 8 frac. III y XVII de la Ley del INMUJERES CDMX y artículos 49, 50, 51, 52 de su Reglamento.

<sup>62</sup> Artículo 8 frac. XII de la Ley del INMUJERES CDMX.

<sup>63</sup> Artículo 7 frac. IV de la Ley del INMUJERES CDMX.

<sup>64</sup> Esto va en el mismo sentido de la Recomendación 1 del Diagnóstico de USAID, p. 52.

Cabe señalar que la relación de cooperación e intercambio entre el INMUJERES CDMX y las organizaciones feministas se ha sostenido e impulsado desde hace años. Sin embargo, en últimas fechas, esta relación se ha debilitado por la escasa disposición a escuchar por parte del Jefe de Gobierno. Como ejemplo, la polémica campaña de difusión de la lactancia materna, que también se lanzó sin la participación del INMUJERES CDMX.

**Se debe fortalecer las relaciones existentes con las organizaciones feministas, se debe propiciar la participación de más y nuevos grupos y colectivos de feministas jóvenes.**

Además de fortalecer las relaciones existentes con las organizaciones feministas, se debe propiciar la participación de más y nuevos grupos y colectivos de feministas jóvenes.<sup>65</sup> Estas aportaciones de la sociedad civil organizada, no solo dan fuerza política y fortalecen el consenso con otros actores sociales, sino que también son técnicamente indispensables para el diseño, la implementación y la evaluación de Estrategias, programas y políticas.

### **3.5. Conclusión: elementos para el diseño de políticas públicas integrales, participativas, transparentes y de largo plazo**

Más allá de medidas de seguridad y punitivas, es urgente implementar políticas públicas integrales, que incluyan el trabajo con mujeres, pero también con hombres, niñas, niños y adolescentes, reconociendo la diversidad de relaciones entre los géneros y entre las comunidades. Ello implicaría considerar los distintos tipos de violencia basadas en el género, en su relación con otras problemáticas de seguridad pública. Las intervenciones exitosas tienden a ser integrales, de largo plazo, mixtas e integradas a otros programas.

Mientras avanzamos en ese sentido, la capacitación de las y los servidores públicos no debe posponerse; menos aún, impartirse como producto a granel, sumando cientos de horas entre miles de personas de todas las instituciones, que no volverán a escuchar de los temas, ni serán evaluadas para conocer el impacto de la formación en su trabajo de campo, o incluso en su vida personal –esto último cuando las capacitaciones funcionan realmente–.

Además, como medida sistemática y estructural de largo plazo, la respuesta institucional ante las distintas violencias que sufren las mujeres tiene que rebasar el nivel del discurso y la improvisación, transformándose por fin en un mecanismo de prevención secundaria. En este particular caso, el polémico Silbato adquiere una connotación más que simbólica como llamado de auxilio ante la emergencia: nos encontramos ante una grave crisis de falta de congruencia, profesionalización, perspectiva de género y derechos en las políticas públicas.

---

<sup>65</sup> Artículo 8 frac. IX de la Ley del INMUJERES CDMX.



El llamado de auxilio es para que se cumplan también las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas; para que se mantenga y fortalezca el diálogo entre todos los actores involucrados, incluyendo a la sociedad civil organizada y la academia.

#### 4. Recomendaciones adicionales

- Todas las autoridades e instituciones relevantes, en colaboración con sociedad civil, **deberán generar un sistema unificado de registro de casos**, que permita el seguimiento durante su tránsito por el sistema de justicia; además de generar información confiable y comparable para los distintos sectores involucrados.
- **Elaborar un diagnóstico local exhaustivo** sobre la violencia de género contra las mujeres, que incluya la interseccionalidad como elemento indispensable y que centre la atención en la percepción de las mujeres, sus necesidades e intereses estratégicos.
- **Campañas de difusión que se basen en diagnósticos de la población a la que se dirigen y que se dirijan también a las instituciones que previenen y atienden la violencia basada en el género.** Éstas deben tener un enfoque preventivo de **largo plazo**, pues sólo así contribuyen a cambiar comportamientos y actitudes sobre el género.<sup>66</sup>
- Para llenar vacíos y prevenir fallas posteriores, es indispensable **adoptar mecanismos y procesos para el diseño de políticas públicas, técnica y metodológicamente rigurosos**; que desde su diseño establezcan elementos (objetivos generales, componentes y objetivos específicos, actividades y metas de cada componente)<sup>67</sup> que faciliten su implementación y posibiliten la evaluación de sus resultados.

---

<sup>66</sup> USAID, p. 30-31.

<sup>67</sup> Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín (2008), p. 99-102.

## 5. Fuentes

### 5.1. Respuestas a solicitudes de información

- Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano, *Respuesta a solicitud de información 0304600012416*, 10 de agosto de 2016.
- Coordinación de los CETRAMS, *Respuesta a solicitud de información 0304600012416*, 10 de agosto de 2016.
- Consejería Jurídica, *Oficio CJSL/OIP/1180/16, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0116000099116*, 15 de junio de 2016.
- INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/375/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019516*, 29 de junio de 2016.
- INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/383/06-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019816*, 29 de junio de 2016.
- INMUJERES CDMX, *Respuesta a solicitud de información 0313000023616*, 9 de agosto de 2016.
- INMUJERES CDMX, *Respuesta a solicitud de información 0313000023716*, 9 de agosto de 2016.
- INMUJERES CDMX, *Respuesta a solicitud de información 0313000023816*, 9 de agosto de 2016.
- INMUJERES CDMX, *Respuesta a solicitud de información 0313000023916*, 3 de agosto de 2016.
- INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/488/08-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000024616*, 11 de agosto de 2016
- INMUJERES CDMX, *Oficio INMUJERES-CDMX/DG/OIP/547/08-2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000025116*, 25 de agosto de 2016.
- Jefatura de Gobierno, *Oficio JG/DIP/JUDASI/1155/16, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0100000109016*, 9 de junio de 2016.
- Jefatura de Gobierno, *Oficio JG/DIP/JUDASI/1420/16, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0313000019516*, 1 de agosto de 2016.
- Metrobús, *Respuesta a solicitud de información pública folio 0317000024916*, 5 de julio de 2016.
- Metrobús, *Respuesta a solicitud de información pública folio 0317000030916*, 12 de agosto de 2016.

- Metrobús, *Respuesta a solicitud de información pública folio 0317000034016*, 17 de agosto de 2016.
- Oficialía Mayor, *Respuesta a Solicitud de Información Pública 0114000223516*, 12 de agosto de 2016.
- PGJ, *Oficio DGPEC/OIP/4546/16-06, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0113000183016*, 9 de junio de 2016.
- PGJ, *Respuesta a solicitud de información 0113000208416*, 9 de agosto de 2016.
- PGJ, *Oficio DGPEC/OIP/5658/16-08, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0113000210116*, 10 de agosto de 2016.
- RTP, *Oficio RTP/OIP/282/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0320000019316*, 14 de junio de 2016.
- RTP, *Oficio SM1/UT/127/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0320000025516*, 2 de agosto de 2016.
- RTP, *Oficio SM1/UT/136/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0320000026016*, 4 de agosto de 2016.
- Secretaría de Gobierno, *Respuesta a Solicitud de Información Pública 0101000093916*, 6 de junio de 2016.
- Secretaría de Gobierno, *Respuesta a solicitud de información 0101000115416*, 1 de agosto de 2016.
- Secretaría de Obras y Servicios, *Respuesta a solicitud de información 0107000116416*, 14 de julio de 2016.
- Sistema de Movilidad, *Respuesta a Solicitud de Información Pública 0106500152416*, 15 de junio de 2016.
- Sistema de Movilidad, *Respuesta a solicitud de información 0320000023916*, 1 de agosto de 2016.
- Sistema de Movilidad, *Respuesta a solicitud de información 0320000024016*, 1 de agosto de 2016.
- SSP, *Oficio SSP/OM/DET/UT/5292/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0109000306516*, 4 de agosto de 2016.
- SSP, *Oficio SSP/OM/DET/UT/5288/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0109000306216*, 8 de agosto de 2016.
- STCM, *Oficio UT/345/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0325000105416*, 19 de julio de 2016.

- STCM, *Respuesta a solicitud de información 0325000119816*, 15 de julio de 2016.
- STCM, *Respuesta a solicitud de información 03250012001*, 15 de julio de 2016.
- STCM, *Oficio UT/508/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0325000120816*, 21 de julio de 2016.
- STE, *Oficio DGE-STI/0329/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0322000021416*, 14 de julio de 2016.
- STE, *Oficio DGE-STI/0356/2016, Respuesta a Solicitud de Información Pública 0322000022716*, 4 de agosto de 2016.

## **5.2. Experiencias en otras ciudades**

- Morsy M (2012), "Safe city free of violence against women and girls is a safe city for everyone Egypt's experience", *Egypte Munde Arabe*, Serie 13: Cairo. Disponible en: <https://ema.revues.org/3026>
- ONU Mujeres Ecuador (S/F), *Programa Ciudades Seguras*, Disponible en: <http://ecuador.unwomen.org/es/que-hacemos/erradicacion-de-la-violencia-contra-las-mujeres/programa-ciudades-seguras>
- ONU Mujeres Ecuador (S/F), *Quito Safe City for Women and Girls*, Disponible en: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/46735898/Proceedings/Briefs/Brief%20Quito.pdf>
- ONU Mujeres, Gobierno de la Ciudad de Kigali, Fundación UNHATE, la Cooperación Española, Gender Monitoring Office, Rwanda Women's Network (S/F), *Kigali Safe City Programme*. Disponible en: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/46735898/Proceedings/Briefs/Kigali.pdf>
- Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín (2008), *Medellín, Ciudad Segura para Las Mujeres y Mujeres Seguras para La Ciudad: Estrategia de Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín*. Disponible en: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Informes/Documentos/2010/Estrategia%20Seguridad%20definitiva.pdf>

## **5.3. Otros diagnósticos consultados**

- USAID, Diagnóstico sobre los Vínculos entre la Inseguridad Pública y la Violencia basada en Género en México: Reporte Final, mayo 2016. Disponible en: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00M4X2.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00M4X2.pdf)