



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO



EVALÚA

## **Evaluación de diseño y operación del programa Red de mujeres para la igualdad y la no violencia en la Ciudad de México 2019**

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social  
de la Ciudad de México



Araceli Damián González

**Directora General y Presidenta Suplente del Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México**

•

Edith Pacheco Gómez

**Consejera Ciudadana. Coordinadora de la evaluación**

•

Daniel Murillo Licea

Francisco Pamplona Rangel

Miguel Calderón Chelius

Myriam Cardozo Brum

Teresa Shamah Levy

**Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México**

•

Martha M. López Ramos

**Evaluadora**

•

Florinda Riquer Fernández

**Equipo evaluador**

•

Jorge Alberto Salas Saldaña y Luz del Carmen Jiménez Portilla

**Trabajo de campo**

•

**Ciudad de México, 25 de mayo de 2020**

# ÍNDICE

|                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                        | 5  |
| DELIMITACIÓN DE LA EVALUACIÓN.....                                                                                                        | 8  |
| OBJETIVO.....                                                                                                                             | 8  |
| OBJETIVOS PARTICULARES .....                                                                                                              | 8  |
| CAPÍTULO 1. DIMENSIÓN DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES EN LA CIUDAD DE MÉXICO.....                                                             | 9  |
| FEMINICIDIO EN LA CDMX.....                                                                                                               | 12 |
| DESAPARICIÓN DE NIÑAS Y JÓVENES .....                                                                                                     | 14 |
| VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO .....                                                                           | 14 |
| CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA .....                                                                                             | 15 |
| GÉNERO Y VIOLENCIA DE GÉNERO .....                                                                                                        | 17 |
| VIOLENCIA DE GÉNERO.....                                                                                                                  | 19 |
| SEGURIDAD HUMANA .....                                                                                                                    | 26 |
| PREGUNTAS .....                                                                                                                           | 31 |
| METODOLOGÍA .....                                                                                                                         | 31 |
| EVALUACIÓN DEL PROCESO, FORMATIVA O DEL DESARROLLO.....                                                                                   | 32 |
| ANÁLISIS FODA .....                                                                                                                       | 32 |
| APROXIMACIÓN CUALITATIVA .....                                                                                                            | 34 |
| <i>Entrevistas con actores clave</i> .....                                                                                                | 34 |
| ANÁLISIS DE DATOS .....                                                                                                                   | 35 |
| <i>Contexto del trabajo de campo</i> .....                                                                                                | 37 |
| <i>Perfil de las participantes en las entrevistas individuales</i> .....                                                                  | 37 |
| <i>Perfil de las participantes en las entrevistas colectivas</i> .....                                                                    | 39 |
| EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE REDES TERRITORIALES PARA PROMOVER LA IGUALDAD Y PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA MUJERES..... | 44 |
| CARACTERÍSTICAS COMUNES Y DIFERENCIAS ENTRE LAS REDES ANALIZADAS.....                                                                     | 44 |
| Experiencias de redes territoriales.....                                                                                                  | 47 |
| CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA RED DE MUJERES .....                                                                               | 63 |

|                                                                                                                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| DESCRIPCIÓN Y VALORACIÓN DE LA ALINEACIÓN Y CONGRUENCIA DEL PROGRAMA A INSTRUMENTOS JURÍDICO-NORMATIVOS, EJES PROGRAMÁTICOS E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN UTILIZADOS Y PRESUPUESTO .....  | 64        |
| EJES PROGRAMÁTICOS, INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO .....                                                                                                                       | 66        |
| INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN: PROPÓSITO, FIN METAS E INDICADORES .....                                                                                                                     | 68        |
| PROPÓSITO, FIN, METAS E INDICADORES .....                                                                                                                                                | 71        |
| PRESUPUESTO .....                                                                                                                                                                        | 73        |
| CAPACIDAD POTENCIAL DE ATAJAR O CONTRIBUIR A REDUCIR EL PROBLEMA PÚBLICO PLANTEADO .....                                                                                                 | 75        |
| ANÁLISIS Y EVALUACIÓN GLOBAL DE LA CALIDAD, CONSISTENCIA Y POTENCIALIDAD DE CONTRIBUCIÓN A LA DISMINUCIÓN DE LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO Y LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO ..... | 79        |
| <b>CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN DE OPERACIÓN DE LA RED DE MUJERES</b> .....                                                                                                                    | <b>81</b> |
| ACCIONES CONSIDERADAS EN LA RED .....                                                                                                                                                    | 82        |
| ESTRUCTURA Y CONFORMACIÓN DE LA RED .....                                                                                                                                                | 84        |
| CALIDAD Y CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN .....                                                                                                                                | 87        |
| Proceso de formación del equipo técnico .....                                                                                                                                            | 87        |
| Proceso de formación de las coordinadoras zonales .....                                                                                                                                  | 90        |
| <i>Proceso de formación con las impulsoras</i> .....                                                                                                                                     | 92        |
| ACCIONES DE PREVENCIÓN Y DERIVACIÓN .....                                                                                                                                                | 93        |
| Acciones de prevención realizadas .....                                                                                                                                                  | 94        |
| DERIVACIÓN DE CASOS .....                                                                                                                                                                | 98        |
| DIAGNÓSTICOS PARTICIPATIVOS .....                                                                                                                                                        | 101       |
| Percepciones sobre violencia y tipos de violencia .....                                                                                                                                  | 101       |
| INSEGURIDAD Y NECESIDADES EN LAS ALCALDÍAS .....                                                                                                                                         | 103       |
| AUTONOMÍA ECONÓMICA .....                                                                                                                                                                | 105       |
| PUNTOS CRÍTICOS Y RIESGOS NO PREVISTOS .....                                                                                                                                             | 106       |
| Puntos críticos .....                                                                                                                                                                    | 107       |
| Riesgos no previstos .....                                                                                                                                                               | 111       |

|                                                                                                                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ANÁLISIS FODA .....                                                                                                                                                                                 | 115        |
| <b>CAPÍTULO 5. PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE ATIENDEN A MUJERES QUE VIVEN VIOLENCIA</b>                                                                                         | <b>119</b> |
| PROGRAMA LUNAS .....                                                                                                                                                                                | 119        |
| Objetivo y alcances del programa LUNAS. Lo que sí hacen...                                                                                                                                          | 119        |
| Carencias y estrategias para resolver las necesidades .....                                                                                                                                         | 124        |
| Los alcances de las LUNAS contrastan con las dificultades que han tenido principalmente en relación con la coordinación interinstitucional o interprogramas y los recursos de los que carecen. .... | 124        |
| Retos, propuestas y recomendaciones.....                                                                                                                                                            | 130        |
| PROGRAMA ESTRATEGIA ABOGADAS DE LAS MUJERES EN LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO .....                                                                                                            | 134        |
| Objetivo y alcances .....                                                                                                                                                                           | 134        |
| Perfil de las abogadas .....                                                                                                                                                                        | 137        |
| Información y acompañamiento a las víctimas en la fase inicial de la investigación .....                                                                                                            | 138        |
| Observación y mediación directa con las Agencias del Ministerio Público.....                                                                                                                        | 139        |
| Principales problemáticas, carencias, y estrategias para resolver las necesidades .....                                                                                                             | 142        |
| LAS FALLAS DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS .....                                                                                                                                                        | 147        |
| Retos, propuestas y recomendaciones.....                                                                                                                                                            | 149        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>                                                                                                                                                                            | <b>152</b> |
| <b>PROBLEMAS CENTRALES Y RECOMENDACIONES.....</b>                                                                                                                                                   | <b>154</b> |
| PROBLEMAS.....                                                                                                                                                                                      | 155        |
| <b>LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA AUDAZ .....</b>                                                                                                                                           | <b>158</b> |
| <b>REFERENCIAS.....</b>                                                                                                                                                                             | <b>163</b> |
| <b>REFERENCIAS DE DOCUMENTOS PROPORCIONADOS POR LA SECRETARÍA DE LAS MUJERES REVISADOS .....</b>                                                                                                    | <b>170</b> |
| <b>ANEXO. GUÍAS DE ENTREVISTA .....</b>                                                                                                                                                             | <b>173</b> |

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TEMAS DE LA ENTREVISTA CON PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE LAS MUJERES, RESPONSABLES DE LA RED DE MUJERES. .... | 173 |
| TEMAS DE LA ENTREVISTA CON IMPULSORAS, COORDINADORAS ZONALES Y EQUIPO TÉCNICO DE LA RED DE MUJERES. ....     | 178 |
| TEMAS DE ENTREVISTA CON INTEGRANTES DE LA RED DE ABOGADAS .....                                              | 182 |
| TEMAS DE LA ENTREVISTA CON PERSONAL DE LAS ALCALDÍAS. ....                                                   | 184 |
| TEMAS DE ENTREVISTA CON INTEGRANTES DE LAS LUNAS .....                                                       | 186 |
| TEMAS DE LA ENTREVISTA CON VÍCTIMAS DE VIOLENCIA .....                                                       | 188 |
| TEMAS DE LA ENTREVISTA CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL .....                                         | 189 |

## Introducción

En el Programa de Gobierno de la Ciudad de México (2019) 2019-2024, en el apartado Derechos de las Mujeres, se plantea:

Crear, en particular en las colonias, barrios y pueblos donde existe mayor denuncia de violencia familiar y de género, una red de mujeres que promueva los derechos genere redes solidarias para el empoderamiento y visibilice el acoso y la violencia para generar conciencia e información de los derechos y programas de gobierno.

Crear una red de abogadas que estarán presentes en los ministerios públicos para dar asesoría y apoyo a la denuncia de violencia sexual y familiar. Además, se fortalecerán los centros de justicia para las mujeres y el apoyo a organizaciones civiles para casos de emergencia.

Los centros de atención a las mujeres y la violencia familiar ubicados en las 16 Alcaldías se fusionarán para convertirse en Las Unidades de Atención para las Mujeres: Lunas. (p. 116).

Con esta base la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, abrió el Programa Social Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México 2019, con el objetivo de “promover procesos organizativos y participativos de mujeres en la modalidad de multiplicadoras para el conocimiento, ejercicio y exigibilidad de sus derechos y la apropiación de la ciudad, desde la perspectiva de derechos humanos, de género, e intercultural que contribuya al fortalecimiento de su autonomía física, económica y política” ( Secretaría de las Mujeres, 2019: 3). Las Reglas de Operación del Programa Social Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México fueron publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 18 de enero de 2019. El 7 de marzo de 2019 se presentó la Red en evento público.

Un poco más de un mes después, el 24 de abril, tuvo lugar la primera de cinco reuniones con el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa). Las reuniones tuvieron el propósito de detectar problemas en la conformación y operación de la Red y la de acompañar a la Secretaría de las Mujeres en el proceso de su puesta en marcha. Como parte del acompañamiento Evalúa determinó solicitar una Evaluación de diseño y operación del programa con la finalidad de fortalecer y construir la mejor alternativa posible de política pública de prevención y atención a la violencia de género y promoción de los derechos y autonomía de las mujeres. En este Informe se presenta el resultado de la evaluación de diseño y operación del programa.

El Informe consta de seis capítulos, conclusiones y recomendaciones, así como las referencias bibliográficas. En el capítulo 1. Dimensión de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México, como parte del contexto del problema público a atender, se presenta información disponible sobre la

magnitud y prevalencia de tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres, así como de la incidencia del homicidio de mujeres y de feminicidios.

En el capítulo 2. Marco Teórico y metodología, presentamos un análisis genealógico de las categorías género y violencia de género, así como una aproximación a la noción de seguridad humana vinculada a la de violencia social y de género. La utilidad de esta aproximación teórica es doble, por una parte contribuye a zanjar algunos de los lugares comunes con los que se sigue pensando y actuando ante la violencia contra las mujeres. Por otro, permite comprender que como todo hecho o fenómeno de la realidad social, la violencia contra las mujeres se nombra, describe e interpreta por determinados actores en ciertas coyunturas.

Hay que aclarar que en virtud de que lo que se realizó fue una evaluación de diseño y operación de un programa, en los límites de los Términos de referencia determinados por Evalúa, el marco teórico no puede jugar el mismo papel que en una investigación científica. Esto es, no se trata de que el marco teórico dialogue con un objeto de conocimiento, sino de establecer una suerte de faro para iluminar la problemática ante la que pretende actuar el programa. En el mismo sentido hay que comprender la aproximación metodológica. Esta quedó establecida, de igual modo, en los Términos de referencia, como una aproximación de carácter documental y cualitativo. Lo que significa que no podía elaborarse acorde con la problematización de un objeto (como se hace en la investigación científica) sino solo para obtener información que después traducimos en datos. Así, para el aspecto metodológico se retomaron las indicaciones generales sobre evaluación en el marco de las ciencias sociales, se utilizó un análisis de Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, (FODA) que se complementó con un análisis de recursos.

En el capítulo 3, Experiencias de programas similares. De acuerdo a lo establecido en los Términos de referencia, en este capítulo presentamos experiencias de programas similares y una reflexión sobre las fortalezas y debilidades de las redes de mujeres para hacerle frente a la violencia en su contra.

El capítulo 4. Evaluación de Diseño de la Red de Mujeres, está dividido en tres rubros, el primero se refiere a la congruencia del programa con instrumentos jurídico-normativos, ejes programáticos e instrumentos de planeación utilizados y presupuesto.

En el segundo apartado se reflexiona sobre la capacidad del programa a nivel de diseño, de atajar o contribuir a reducir el problema público planteado. Y en el tercero, se presenta un análisis y evaluación global de la calidad, consistencia y potencialidad de contribución a la disminución de las desigualdades de género y la prevención de la violencia de género del mecanismo de intervención- es decir de la Red de Mujeres- tal y como se diseñó.

En el Capítulo 5. Evaluación de operación de la Red de Mujeres, se presenta el análisis y evaluación del ciclo de implementación del programa, desde la convocatoria, pasando por la capacitación, hasta los procesos de intervención territorial y los mecanismos de seguimiento y valoración de la intervención.

En el capítulo 6. Otros programas del gobierno de la Ciudad de México que atienden a mujeres que viven violencia, se presenta el análisis de las entrevistas realizadas a actores claves de las Lunas de las alcaldías de Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, así como la síntesis de las entrevistas realizadas a tres abogadas de las mujeres adscritas a la Estrategia de Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público. Conforme fuimos avanzando en la evaluación de diseño y de operación nos dimos cuenta de la necesidad de tener una mirada desde las Lunas y desde las abogadas de las mujeres, por dos razones fundamentales. Primero, por la calidad de la información para realizar en particular la evaluación de diseño. Segundo porque en el diseño de la Red de Mujeres destacan las Lunas como instancia de canalización a nivel alcaldías de las mujeres víctimas de violencia que se detectaran por medio de la red. Nos interesaba, por tanto, observar la articulación entre Red y Lunas, así como los recursos con los que se cuenta en éstas en las alcaldías con mayor prevalencia de violencia contra las mujeres incluida la de feminicidios para atender a las mujeres, canalizadas o no por la Red.

# Delimitación de la evaluación

## Objetivo

Analizar y evaluar el diseño y la operación del Programa Red de Mujeres por la igualdad y la No Violencia, con el propósito de formular recomendaciones, así como proponer alternativas y estrategias destinadas al fortalecimiento del programa. A partir de un desarrollo conceptual, teórico, contextual y metodológico que sitúe el programa en un entorno de análisis y reflexión más abarcador, la evaluación se concentrará en generar evidencia, conocimiento y recomendaciones para fortalecer y construir la mejor alternativa posible de política pública de prevención y atención a la violencia de género y promoción de los derechos y autonomía de las mujeres.

## Objetivos particulares

1. Explorar experiencias nacionales e internacionales de programas similares identificando sus planteamientos teórico-metodológicos y analizando su aplicabilidad a la Ciudad de México;
2. Ubicar la Red de Mujeres en el contexto institucional, normativo y de políticas públicas de la Ciudad de México, identificando y analizando los resultados de otras estrategias implementadas en la materia en los diferentes niveles de gobierno (local, estatal y federal);
3. Evaluar la calidad, definición y consistencia del programa y de cada uno de los componentes estratégicos del diseño, tales como el diagnóstico, la definición de problemas y poblaciones, presupuesto, metas, indicadores, requisitos, procedimientos de acceso y otros;
4. Valorar la pertinencia, calidad y consistencia del programa en términos del enfoque, metodologías de intervención y la cobertura que atiende;
5. Analizar y evaluar la calidad y la congruencia, en el contexto actual de la Ciudad de México, del diseño global de la Red de Mujeres, en términos de políticas públicas, desde un enfoque de eficacia y de derechos;
6. Describir, analizar y valorar los principales procesos estratégicos de operación e implementación de la Red de Mujeres, en particular sobre los mecanismos de incorporación de beneficiarias, sistemas de gestión y registro de información, monitoreo, seguimiento de las

actividades de la Red y estructura de organización del programa; asimismo reflexionar si el programa potencialmente puede llegar a cumplir con los objetivos planteados;

7. Analizar, identificar y valorar los principales problemas, desafíos y riesgos asociados a la operación del programa, en términos de su alineación a instrumentos normativos y del diseño, reproducción de prácticas clientelares, y de su contribución a la garantía del derecho a una vida libre de violencias y a la igualdad;
8. Formular recomendaciones destinadas al fortalecimiento, mejora, reorientación o reestructuración del programa, identificando claramente aquellas que pertenecen al plano del diseño de las que se corresponden con la fase de operación.

## Capítulo 1. Dimensión de violencia contra mujeres en la Ciudad de México

En este apartado presentamos algunos datos sobre violencia contra las mujeres basados en la información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, así como del Reporte especial de la situación de las niñas y de las adolescentes en la Ciudad de México (Instituto Nacional de las Mujeres, 2018), y del Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte y los espacios públicos del Distrito Federal (ONU Mujeres, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y el Colegio de México, 2017).

El objetivo de este apartado es mostrar un panorama general sobre el contexto de violencia contra mujeres en la Ciudad de México, la prevalencia del feminicidio y homicidios dolosos de mujeres, niñas y adolescentes, así como las desapariciones de mujeres. No pretendimos hacer un análisis de los datos presentados sino solo mostrar dicho panorama general con base en la información disponible de violencia contra mujeres que ha sido procesada para otros estudios y documentos.

Uno de los principales retos respecto a las políticas públicas para prevenir y atender la violencia contra mujeres en México consiste en contar con información sobre el fenómeno en sus diferentes tipos y modalidades. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

(ENDIREH), a partir de su primera edición en 2003, se fue acreditando como un instrumento adecuado para conocer la magnitud y prevalencia de la violencia contra las mujeres<sup>1</sup>.

De acuerdo con la edición más reciente de la encuesta, a nivel nacional un 43.9% de las mujeres mexicanas ha vivido alguna forma de violencia en diferentes ámbitos, los índices para la Ciudad de México son mayores al porcentaje nacional alcanzando un 52.6% (casi 9% más que la cifra nacional). Esto significa que por cada 100 mujeres de 15 años y más que viven en la Ciudad de México, 53 de ellas ha padecido alguna situación de violencia.

En el contexto de las entidades federativas, la Ciudad de México se encuentra en el segundo lugar de las que presentan las cifras más altas de violencia contra mujeres, solo por debajo del Estado de México (53.3%) y seguido por las entidades de Aguascalientes (49.8%), Jalisco (47.4), Michoacán (45.9%), Oaxaca (46.2%) y Yucatán (45.2%). Sobre los tipos de violencia, la violencia emocional es la que registra la mayor prevalencia en la Ciudad de México (49.4); en segundo lugar, la que registra las mayores cifras es la violencia económica-patrimonial (23.5), después la violencia física (19.1) y la violencia sexual (7.8) (INEGI, 2018).

Nos interesa destacar que la misma ENDIREH 2016 documentó la violencia que han vivido las mujeres de 15 años y más en la Ciudad de México durante su infancia. Los datos muestran que un 54.4% de las mujeres encuestadas vivieron alguna forma de violencia. A diferencia de la violencia reportada en otros ciclos de vida –después de los 15 años-, durante la infancia la que registró mayor prevalencia fue la violencia física (36.7%), seguida por la emocional (19.9%) y la sexual (11%). Esto es, más de una tercera parte de las mujeres adultas se socializaron en su infancia con violencia física.

Sobre la violencia sexual que han vivido las niñas y adolescentes en la Ciudad de México, los hallazgos de la ENDIREH 2016 muestran que las principales manifestaciones de violencia sexual que se registran son aquellas en las que les tocaron sus partes íntimas o fueron obligadas a tocar las partes íntimas de otra persona sin su consentimiento (7.8%); las obligaron a mostrar sus partes íntimas y/o a mirar las partes íntimas de otra persona (4.2%); intentaron forzarla a tener relaciones sexuales (4.9%) y la obligaron a tener relaciones sexuales bajo amenazas o usando la fuerza (3%), sobre estas cifras debe considerarse que las mujeres pudieron reportar más de una forma de violencia. Los principales agresores de las mujeres durante su infancia son los tíos, seguidos por los primos y vecinos o conocidos (Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, 2018). Hay que señalar que, respecto al agresor, a nivel nacional solo el 11.5% de los casos refirieron que éste fue una persona desconocida (INEGI, 2018).

---

<sup>1</sup> La ENDIREH se originó en 2003 para medir solamente violencia en el hogar, no obstante, en las siguientes ediciones 2006, 2011 y 2016 se incorporaron apartados sobre violencia contra las mujeres en otros ámbitos en sus distintos tipos.

Respecto a la violencia que en particular viven las niñas y adolescentes en los diferentes ámbitos que considera la ENDIREH 2016, los datos muestran que el espacio donde las mujeres viven con mayor prevalencia la violencia es en el comunitario, ya que tanto a lo largo de su vida como en los últimos 12 meses, más del 50% de las mujeres encuestadas de 15 a 17 años lo refirieron, seguido por la violencia en contextos de las relaciones de pareja donde a lo largo de su vida el 40% de las mujeres señala haberla vivido y en el último año, casi el 34%. A estos contextos le siguen el ámbito escolar, donde 37.6% de las adolescentes reportaron haber padecido algún incidente de violencia a lo largo de su vida escolar. En relación con los últimos 12 meses 26.9% de las adolescentes que asistieron a la escuela declararon haber padecido algún incidente de violencia escolar. En el ámbito laboral, las cifras consideran incidentes de violencia, así como discriminación laboral y discriminación laboral por motivos de embarazo, para las adolescentes entre 15 y 17 años que han trabajado a lo largo de su vida y en los últimos 12 meses. La ENDIREH 2016 reporta que 27.1% de las adolescentes han padecido algún incidente de violencia laboral, o discriminación laboral o por motivos de embarazo a lo largo de su vida, mientras que 35.4% han padecido violencia laboral y de discriminación laboral en los últimos 12 meses (Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, 2018).

La escuela aparece para las mujeres jóvenes como un lugar en el que tienen lugar actos de violencia en contra de ellas. Según reportaron en la ENDIREH 2016, en el contexto escolar, tanto en la Ciudad de México como en el nivel nacional, el principal lugar, en el que ocurrieron los incidentes de violencia en los últimos 12 meses, mencionado por las mujeres entre 15 y 17 años de edad que han padecido violencia escolar fue la escuela con 83.2% en la Ciudad de México y 79.4% en el nivel nacional, seguido por la calle, parque o lugar público cerca de la escuela con 14.1% y 15.1% respectivamente.

Respecto a los agresores, del total de los mencionados por las adolescentes que han padecido algún incidente de violencia a lo largo de su vida escolar en la Ciudad de México los principales fueron: un compañero que representó 50.8% del total, seguido por alguna compañera con 27% y maestro con 6.5%. En el ámbito laboral, del total de agresores mencionados por las adolescentes, que han padecido algún incidente de violencia laboral a lo largo de la vida, destaca que en la entidad 90.1% de los agresores eran familiar del patrón.

En la Ciudad de México, en el ámbito comunitario los principales agresores mencionados por las adolescentes que han padecido algún incidente de violencia a lo largo de la vida en este ámbito son las personas desconocidas que representan 78.1%, algún vecino 6.3% y conductor de transporte público 6.1%. En el ámbito familiar los datos muestran que los principales agresores mencionados por las adolescentes que han padecido algún incidente de violencia fueron el padre, la madre y el hermano con 33%, 24% y 14.7% respectivamente, al compararlo con lo observado en el nivel nacional, los principales agresores señalados fueron un hermano (26.9%), la madre (23.1%) y el padre (20.4%)

Estos datos muestran situaciones graves sobre la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México, por lo cual es necesario que las políticas públicas de prevención y atención a la violencia contra mujeres consideren estos hallazgos en su diseño e implementación e integren un enfoque interseccional que incorpore la edad como una categoría clave para enfrentar el fenómeno.

## Feminicidio en la CDMX

Diferentes organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación por la situación de violencia contra mujeres en la Ciudad de México, una muestra de ello fue la solicitud de alerta de violencia de género para la Ciudad de 2017, en la que las organizaciones peticionarias documentaron que existe un grave contexto de violencia feminicida pese al avance en términos normativos y de acciones públicas para enfrentar el problema. En noviembre de 2019 la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, admitió la declaratoria de violencia de género contra las mujeres en todas las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Sobre el problema de violencia feminicida, el Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio documentó que la Procuraduría General de Justicia de la Capital contaba con el registro de 191 asesinatos de mujeres en el periodo que va de enero 2012 a agosto del 2013, sin embargo, refiere que de éstos solo 70 casos fueron clasificados para su investigación como feminicidios, lo cual corresponde a un 36% (OCNF, 2013). Del resto de los casos investigados como homicidios dolosos de mujeres en una alta proporción se desconocía tanto el móvil de dichos delitos como la relación entre la víctima y el victimario, esto en virtud de que solo en el 23.6% de los casos la Procuraduría podía determinar que existía una relación familiar, sentimental o de confianza entre ambos. La situación no se revirtió posteriormente, ya que para un periodo de 7 meses (del 1 de noviembre de 2016 al 30 de junio de 2017) se registraron 101 casos tipificados como feminicidios en la Ciudad de México. Las alcaldías con mayor incidencia de feminicidio son Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc.

La mayor prevalencia se registra en mujeres adultas mayores de 18 años. Otro dato importante respecto al contexto de violencia contra mujeres es que en la mayoría de los casos documentados de feminicidio por las organizaciones de la sociedad civil es que el lugar donde fueron encontrados los cuerpos de las mujeres o donde fueron asesinadas fue la vía pública y no la casa. Este dato por sí mismo no significa que quienes las hayan asesinado sean personas desconocidas, puede haber casos en que el agresor feminicida haya sido conocido por la víctima y éste la haya asesinado en la vía pública o lo haya puesto ahí, lo importante es que esta información coincide con hallazgos que se han documentado en otros estudios realizados por Riquer y Castro (2018) quienes señalan que la violencia contra las mujeres muestra dos cambios importantes: uno su desplazamiento desde el norte del país hacia el centro, y el otro es que pasó de ejercerse en el espacio privado y se extendió con una alta

prevalencia hacia el espacio público, lo cual es precisamente lo que se documenta en la solicitud de alerta de violencia de género para la Ciudad de México.

Para el caso de los homicidios de niñas y adolescentes, los datos muestran que los grupos de edad más afectados son los de 0 a 4 años y de 10 a 17 años, tal como se muestra en la siguiente tabla que presenta datos del periodo que va de 2009 a 2015 para hombres y mujeres.

**Tabla 1. Tasa de homicidio en población de 0 a 17 años por edad y sexo**

Tasa de homicidio en la población de 0 a 17 años por grupos de edad y sexo (por cada cien mil habitantes del mismo rango de edad)

|      |                  | Hombres       |               |                 |       | Mujeres       |               |                 |       |
|------|------------------|---------------|---------------|-----------------|-------|---------------|---------------|-----------------|-------|
|      |                  | De 0 a 4 años | De 5 a 9 años | De 10 a 17 años | Total | De 0 a 4 años | De 5 a 9 años | De 10 a 17 años | Total |
| 2009 | Nacional         | 2.16          | 0.85          | 7.74            | 4.25  | 1.95          | 0.59          | 1.83            | 1.52  |
|      | Ciudad de México | 1.99          | 0.28          | 4.9             | 2.85  | 0.89          | 0.29          | 1.04            | 0.8   |
| 2010 | Nacional         | 1.7           | 0.55          | 10.35           | 5.2   | 1.53          | 0.58          | 2.38            | 1.65  |
|      | Ciudad de México | 2.33          | 0.58          | 6.6             | 3.79  | 2.74          | 0.6           | 1.96            | 1.8   |
| 2011 | Nacional         | 1.66          | 0.97          | 11.7            | 5.93  | 1.25          | 0.71          | 2.58            | 1.69  |
|      | Ciudad de México | 1.78          | 1.17          | 6.33            | 3.68  | 1.86          | 0.61          | 0.54            | 0.91  |
| 2012 | Nacional         | 1.92          | 0.89          | 11.79           | 6.02  | 1.51          | 0.45          | 2.98            | 1.88  |
|      | Ciudad de México | 1.2           | 1.18          | 4.64            | 2.76  | 0.94          | 0             | 1.65            | 1.01  |
| 2013 | Nacional         | 1.96          | 0.85          | 8.53            | 4.57  | 1.75          | 0.55          | 2.14            | 1.59  |
|      | Ciudad de México | 2.14          | 0.3           | 5.78            | 3.3   | 1.59          | 0.62          | 0.74            | 0.94  |
| 2014 | Nacional         | 2.03          | 0.59          | 6.65            | 3.69  | 1.41          | 0.62          | 2.13            | 1.51  |
|      | Ciudad de México | 3.41          | 0.3           | 5.31            | 3.43  | 1.29          | 0             | 1.32            | 0.95  |
| 2015 | Nacional         | 1.66          | 0.66          | 7               | 3.76  | 1.39          | 0.64          | 1.99            | 1.45  |
|      | Ciudad de México | 1.88          | 0.31          | 5.57            | 3.14  | 0.98          | 0.64          | 0.57            | 0.7   |

Fuente: Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, 2018:79

El feminicidio en la Ciudad de México no solo es nota en la prensa local y nacional sino en informativos de otros países. El 17 de enero de 2020 en INFOBAE apareció la siguiente nota:

“En 2019, sólo un cuarto de los homicidios contra mujeres fue considerado feminicidio en la CDMX. La mayor cantidad de este tipo de casos se registró en los límites de alcaldías con el Estado de México. Según información del portal Datos Abiertos del Gobierno de la Ciudad de México, la mayor incidencia de estos casos durante el año pasado sucedió en alcaldías cercanas al Estado de México. En este sentido, 14 feminicidios sucedieron en los límites de la alcaldía Iztapalapa con los municipios Nezahualcóyotl y Los Reyes La Paz”.

Por otra parte, 12 casos más de feminicidios acontecieron en el área limítrofe de la Gustavo A. Madero con Tlalnepantla. Cabe mencionar que esta alcaldía fue la segunda de mayor incidencia de este tipo

de casos. El conteo, hasta octubre de 2019, fue liderado por Iztapalapa, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mientras que en tercer lugar se halló Tlalpan”. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/01/17/en-2019-solo-un-cuarto-de-los-homicidios-contra-mujeres-fue-considerado-feminicidio-en-la-cdmx/>

## Desaparición de niñas y jóvenes

Otra grave problemática que involucra la violencia de género son las desapariciones de mujeres y niñas en la Ciudad de México. En este rubro los datos muestran que en un periodo de 3 años (de 2012 a 2015) se registraron 4986 mujeres desaparecidas solo en esta ciudad, de las cuales más del 60% correspondía a menores de 17 años (Ortega, 2016). Asimismo, para esta misma entidad en un periodo previo de un año (2011 a 2012) se registró la desaparición de 1872 niñas entre 10 y 17 años. Nuevamente las alcaldías en las que se presentó la mayor prevalencia de esta problemática son la de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc.

Sobre este fenómeno, al igual que pasa con la problemática de violencia contra las mujeres en general, los datos que se registran oficialmente por las procuradurías o fiscalías de justicia difieren constantemente de lo que documentan las organizaciones civiles o los medios de comunicación, no obstante esta disparidad y los subregistros de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la entonces denominada Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía) quien tenía registradas solo 1010 personas desaparecidas en todo el país, el 74% se concentraba en 8 entidades del país y la Ciudad de México formaba parte de este grupo de entidades. La desaparición de mujeres no puede considerarse como un fenómeno aislado, sino que es muy probable que tenga fines instrumentales para la comisión de otros delitos de mayor gravedad como la trata de personas con fines de explotación sexual, violaciones sexuales y feminicidios.

## Violencia contra mujeres y niñas en el transporte público

El diagnóstico sobre la violencia contra mujeres y niñas en el transporte público realizado en la Ciudad de México en el 2017 muestra hallazgos importantes sobre la violencia en el ámbito comunitario. Algunos de los más importantes refieren las prácticas de desplazamiento de las mujeres de la zona metropolitana de la Ciudad de México muestran claras diferencias en cuanto a distancias y tipos de viajes y propósitos.

La ENVIPE 2014, señala que del total de personas que fueron víctimas de algún delito, 47% son mujeres y 10% del total reportaron alguna agresión de índole sexual. De ese 10%, 98% corresponde a mujeres que sufrieron algún tipo de delito en materia sexual y sólo 2% a hombres. Además, 56.3% de tales agravios fueron cometidos en la calle (44.8%) o en el transporte público (11.5%). Por otro lado, 9 de cada 10 mujeres han sido víctimas de algún tipo de violencia sexual durante sus recorridos cotidianos. Estos actos de violencia que se expresan en los espacios públicos como el transporte, impactan la libertad de movimiento de las mujeres y las niñas y son un componente clave en la percepción de inseguridad y el miedo de éstas (ONU Mujeres et al. 2017).

En suma, considerando solamente el homicidio como el principal indicador de inseguridad, el panorama nacional y local es inquietante. Concluimos este apartado con una cita de un trabajo reciente de Valdivia (2020: 97) que ilustra, a nuestro parecer, la dimensión del problema, dice Valdivia:

La geografía de los homicidios de las mujeres ha cambiado de manera importante a raíz del incremento de la violencia en el país, pero es sobre todo la geografía de la violencia de los homicidios de mujeres la que se ha transformado y sobresale de manera importante en aquellas regiones donde estructuralmente hay una fuerte violencia de hombres. Además, es interesante observar que la tasa de crecimiento promedio anual de homicidios de mujeres durante el periodo 2001-2017 es incluso mayor que la que prevalece en el caso de los hombres si sólo se consideran los municipios activos donde las muertes son constantes.

## Capítulo 2. Marco teórico y metodología

Para este Informe recuperamos las herramientas teóricas básicas que han acompañado nuestro trabajo de investigación de 2012 a la fecha (Riquer y Castro, 2012; Castro y Riquer, 2017, Castro y Riquer, 2018). Las recuperamos porque nos sigue pareciendo imprescindible exponer cómo entendemos las categorías básicas que iluminan esta evaluación: género, violencia de género (contra las mujeres) y seguridad ciudadana/humana.

Nuestra propuesta parte de que la premisa de que la existencia de un hecho o fenómeno que afecta socialmente, no basta para que sea conceptualizado teóricamente, ni analizado empíricamente. Como tampoco basta para que se traduzca en problema a ser atendido por medio de políticas públicas. Todo hecho (en este caso la violencia contra las mujeres) tiene que construirse como objeto de conocimiento y traducirse en problema de interés para la generación de políticas públicas. Tanto la construcción del hecho en objeto de conocimiento como su traducción en materia de política pública, la llevan a cabo determinados actores, situados socio históricamente.

Bajo la premisa anterior, exponemos las categorías género, violencia de género (contra las mujeres) y la noción de seguridad humana/ciudadana, en una lógica genealógica. Esto es, identificando el espacio tiempo en el que se nombra y quién nombra, las distintas expresiones de la violencia contra las mujeres. Esta lógica sirve para comprender, por un lado, el contexto en el que un determinado hecho entra a la discusión académica, de igual modo sirve para comprender que a lo largo del tiempo, un mismo hecho se muestra e interpreta de diferentes maneras y se actúa ante él (si se actúa) también de modos distintos.

Respecto de la traducción del hecho violencia contra las mujeres, en materia de política pública, en el caso de nuestro país se pueden reconocer tres etapas<sup>2</sup>. Una primera que iría de finales de los años setenta a finales de los ochenta, caracterizada por una política pública de omisión frente a la violencia contra las mujeres, esto es, de no acción por parte del Estado. Pero es de igual modo, la etapa en la que la atención de mujeres víctimas de violencia, específicamente de violación, se lleva a cabo en pequeños grupos de mujeres, es en esos grupos donde se empieza a recopilar información sobre las víctimas. En esta etapa además, tiene lugar un amplio debate entre feministas en el que se pueden identificar dos posturas encontradas. La que consideró al Estado y específicamente al ejecutivo como interlocutor de la demanda del feminismo de una vida libre de violencia para las mujeres y la que mantuvo la posición de no reconocer al Estado mexicano como interlocutor del feminismo.

Para quienes era fundamental denunciar el carácter patriarcal del derecho, la batalla en el orden legal por medio del legislativo, no sólo implicaba recolocar la violación en el orden jurídico mexicano y de construir otras conductas como delitos Vg. el hostigamiento sexual, sino reconstruir todo el orden jurídico desde la perspectiva de género (Toto: 2002). Para la otra posición, actuar en el terreno del derecho representaba una postura reformista que no transformaría al patriarcado. La lucha, por tanto, tendría que darse en el terreno de la atención directa a las sobrevivientes de violación, principalmente por medio de atención psicológica que, se creía, contribuiría a que las mujeres se re apropiaran de sí, tras la experiencia de la violencia.

Esta segunda postura daría paso a otro debate: el de los modelos de atención. Hasta donde sabemos, los asuntos en disputa tuvieron que ver con el peso otorgado al tratamiento psicológico, médico y jurídico de las víctimas y con el lugar asignado al agresor en el proceso de recuperación de la mujer víctima de violencia. Entendemos que en esta etapa se privilegió, la atención psicológica de las víctimas, dejando en un segundo plano la denuncia del agresor como parte del modelo de atención.

---

2 Una versión amplia de este análisis se encuentra en Incháustegui, Olivares y Riquer, 2010.

En la segunda etapa (finales de los ochenta a mediados de los noventa), ocurre un cambio fundamental en cuanto a la relación de una parte del feminismo con el Estado. Las elecciones de 1988 fueron leídas por algunas feministas como la ocasión para demandar al Estado mexicano que tomara cartas en el asunto de la discriminación de la mujer y de la violencia en su contra. Así, se convocó a los partidos políticos a integrar en su plataforma la lucha contra la violencia hacia las mujeres (González, 1995).

En la segunda etapa, años noventa, se construye la voluntad política de los gobiernos del periodo por actuar ante la violencia de género. Voluntad que se pone de manifiesto a través de acciones del legislativo y declaraciones del ejecutivo. Es la etapa en la que se hacen las principales modificaciones legales a diversos marcos jurídicos, federales y estatales en materia de delitos sexuales y se generan nuevas figuras jurídicas como el hostigamiento sexual y la violencia familiar, así como, se crean las agencias del ministerio público especializadas en delitos sexuales.

Respecto de las declaraciones del ejecutivo, el periodo concluye con la publicación, en 1999, del Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar. Por el papel jugado por el legislativo, en debate con organizaciones no gubernamentales, puede decirse que el rasgo que adquiere la política es punitivo.

En la tercera etapa, de finales de los noventa a la fecha, se desdobra la política, por decirlo de ese modo, en discursos plasmados en los planes nacionales y estatales de desarrollo, en los dos planes Proequidad (2000 – 2006 y 2008 - 2012) del Instituto Nacional de las Mujeres y en el Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia del 2003, así como en programas sectoriales. En general, en esos textos, el discurso se va ajustando a la visión y normativa internacional al considerar a la violencia de género como problema multifactorial que atenta contra los derechos humanos de las mujeres. Es, también, la etapa en la que se generan nuevas instancias de atención y una importante cantidad de acciones sectoriales.

Es en el plano de la implementación de las acciones, donde observamos el desdoblamiento. Más allá de los discursos del ejecutivo, la política pública, además de adquirir un sesgo normativista, va adquiriendo un carácter asistencial o asistencialista.

## Género y violencia de género

Para empezar, hay que recordar que los conceptos de género y violencia de género no tienen significados unívocos y menos aún una elaboración acabada. No es nuestro propósito hacer un

recorrido, ni siquiera sintético, de la historia del debate de dichos conceptos, pero sí es necesario hacer algunas precisiones.<sup>3</sup>

La primera precisión es sobre el concepto de *género*. Sobre los usos y abusos del término se alertó tempranamente (Teresita de Barbieri, 1995). Género se ha usado como sinónimo de mujer y para referirse a los procesos de construcción de la identidad sexual, también se usa para referirse a los distintos atributos y a las diferencias de comportamiento de hombres y mujeres, a los roles y actividades que realizan cada uno y para comprender el fenómeno social por medio del cual se produce la desigualdad basada en la diferencia sexual.

No obstante, esa amplia gama de usos se ha generalizado la idea de que género es la construcción social (o cultural) de la diferencia sexual<sup>4</sup>. Si bien con esa acepción se sigue aludiendo, con o sin conciencia de ello, a fenómenos distintos que corresponden a niveles de análisis también distintos, desde el plano o nivel individual de la construcción de la identidad sexual, hasta el nivel social en el que género se comprende como principio de organización social.

Parte de la confusión que está en la base de los usos múltiples de género, se debe a la asimilación de diferencia sexual con desigualdad social basada en esa diferencia. Fenómenos distintos que no debieran confundirse ni asimilarse, el uno producto de los complejos procesos biológicos que determinan nuestro sexo y el otro, de equivalente nivel de complejidad, pero cuya comprensión exige de las herramientas de las ciencias sociales.

Tal asimilación explica, en parte, que se haya ido imponiendo el uso descriptivo de género, esto es, el análisis basado en la oposición binaria femenino/masculino – hombre/mujer. Como concepto descriptivo se usa como sustituto de “mujer”, pero también, para sugerir que el estudio de género incluye a los hombres; las relaciones entre sexos y los roles asignados a unos y otras.

Este uso ignora o soslaya el carácter social e histórico del fenómeno de la desigualdad de género y con frecuencia produce la ilusión de que las oposiciones binarias son una suerte de universal que su autor reproduce al margen de otros procesos sociales. De ahí que nos sumemos a la perspectiva que

---

3 Este apartado es una síntesis del capítulo conceptual elaborado para el análisis de la ENDIREH 2006 (Riquer y Castro: 2008).

4 Butler (1990) señaló el sin sentido de distinguir sexo y género, si el sexo mismo es producto de discursos y práctica sociales no obstante que aparezca ante la mirada de sentido común como lo natural, lo no construido. Entonces, la diferencia sexo/género pierde su significación porque no tiene sentido definir género como la construcción cultural del sexo, si el sexo mismo es una construcción cultural. Un problema adicional con esa acepción es que cultura y sociedad no son nociones equivalentes. Cultura se refiere a modos de vida y costumbres, visiones, conocimientos en una etapa histórica o periodo, de una comunidad o de una sociedad. Social, de un modo simple, significa el producto emergente de las relaciones e interacciones entre individuos.

“rechazar la calidad fija y permanente de la oposición binaria” y sugiere estudiar los procesos, preguntarse cómo suceden las cosas para descubrir por qué suceden (Scott, 1996: 286).

En esa perspectiva usamos género para referirnos a las relaciones sociales que, basadas en las versiones dominantes en un tiempo y espacio determinado sobre la diferencia sexual, hacen parte del orden social, así afirmamos el carácter estructural de la desigualdad de género. Esto es, al igual que podemos hablar y observar las relaciones sociales basadas en las diferencias del color de la piel, podemos hacerlo de aquellas que se fundan en la diferencia sexual. Género aquí no significa o no es sinónimo de las diferencias social ni culturalmente construidas del sexo, significa *la relación o las relaciones* que tienen como elemento distintivo el basarse en la interpretación social de la diferencia sexual y sus productos en términos de normas, valores, conductas e instituciones.

## Violencia de género

Género además de ser usado como sustantivo se ha convertido en adjetivo. Califica, en este caso, al tipo de violencia que se ejerce contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. No obstante, nuestra investigación y reflexión sobre el tema nos indica que el debate sobre género ha transitado, salvo excepciones, por un sendero distinto al de la discusión sobre las causas y consecuencias del fenómeno de la violencia contra las mujeres. Así, sostenemos la hipótesis de que a partir de los noventa del siglo veinte se empezó a generalizar el uso de violencia de género más por convención que como producto del avance y la acumulación de conocimiento sobre el fenómeno. Convención que tiene que ver con la aparición del sintagma en foros y conferencias internacionales y en resolutivos, convenios y convenciones de organismos internacionales.

Pero, como bien se sabe, a lo que en los últimos años llamamos violencia de género, no surgió como problemática en los años noventa. Se trata de un problema que saca a la luz el feminismo de la segunda ola en los años setenta. Durante casi dos décadas (años setenta y ochenta del siglo XX) los principales desarrollos teóricos tuvieron lugar en el contexto del debate feminista anglosajón, principalmente en Estados Unidos.

De manera muy esquemática podríamos diferenciar tres términos que han dominado momentos distintos del debate y el accionar ante la violencia de género. En una primera etapa, que iría de inicios de los años setenta a mediados de los ochenta en la que el actor principal fue el feminismo norteamericano, el término dominante fue violencia sexual. En una segunda etapa, de mediados de los ochenta a mediados de los noventa, en la que salta a la palestra el feminismo de los países del Tercer Mundo, empiezan a resonar términos como: violencia contra las mujeres, violencia machista, violencia patriarcal, violencia masculina.

En la tercera etapa que va de mediados de los noventa a la fecha, por un lado, toman la batuta organismos internacionales de Naciones Unidas, por otro, el feminismo se institucionaliza y, de manera concomitante, la temática cobra relevancia en el medio académico. En esta etapa el término dominante es violencia de género (Lenton, 1995; Johnson y Ferraro, 2000).

Cabe mencionar que, si bien la violación fue el tema central de los setenta, prácticamente desde los inicios de la discusión, las feministas se interesaron en la violencia doméstica (*domestic violence*) circunscrita al fenómeno denominado esposa golpeada (*battering wife*). Es importante mencionar que ya desde aquellos años la discusión feminista ocurre en el contexto de un intenso debate entre aquellos que adoptaban el enfoque feminista, y aquellos que conceptualizaban el problema en términos de “violencia familiar” (Gelles, 1985; Kurz, 1989). Además, hacia el final de la década, emerge la temática del hostigamiento sexual (*sexual harassment*) (McKinnon: 1979)

Edwards (1996: 26) plantea que, durante los setenta y parte de los ochenta, fueron convergiendo las perspectivas académicas y militantes del feminismo norteamericano. El punto de convergencia ocurrió en torno a la idea de la violencia contra las mujeres como producto social y culturalmente legitimado.

En suma, en los primeros años del debate en torno a la violencia contra las mujeres la noción dominante fue violencia sexual<sup>5</sup>. Por violencia sexual se ha entendido las acciones ejercidas contra la mujer (de cualquier edad) que conllevan el uso de la fuerza, la coerción, el chantaje, el soborno, la intimidación o la amenaza para realizar actos sexuales o acciones sexualizadas no deseadas, no buscadas, mucho menos consensuales. En esa perspectiva la violencia sexual integra a la violación, el abuso sexual de menores y al hostigamiento sexual, a las relaciones sexuales bajo coacción en el matrimonio y en las citas, a las violaciones sistemáticas durante los conflictos armados, la prostitución forzada y la trata de personas, los actos violentos contra la integridad sexual de las mujeres como la mutilación genital (infibulación) y las inspecciones obligatorias de virginidad.

Los desarrollos de esta primera etapa han sido cuestionados por tres razones fundamentales. Una, por el grado de generalización de sus explicaciones, dos, por su falta de perspectiva histórica y ubicación social concreta y por el sesgo anatómico de sus explicaciones, nos referiremos en particular a este último cuestionamiento. A pesar de que el feminismo de la tercera ola, más allá de sus diversas corrientes, partió de plantear que anatomía no es destino, ni explicación de la subordinación de la

---

5 Quizá la autora más influyente de la década haya sido MacKinnon (1982 y 1983). Para esta autora la sexualidad es la primera esfera del poder masculino. Para ella la violencia y la heterosexualidad son ejemplos de lo que llamó erotización de la dominación, la violación, en su concepción, sería la expresión paradigmática del poder masculino y de la erotización de la dominación.

mujer, se ha recurrido a la anatomía, a la diferencia sexual, para explicar la subordinación y la violencia.

A partir de los años ochenta el debate sobre la violencia contra las mujeres del medio norteamericano pierde centralidad en países de América Latina<sup>6</sup>. El primer indicador de una suerte de reapropiación del problema es la declaración en el I Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe realizado en 1981 en Bogotá, del 25 de noviembre como Día Internacional contra la Violencia hacia las Mujeres. Declaración que en 1999 se retoma en la 54a sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas para declarar esa fecha como Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Después, en la Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Nairobi en 1985, saltan a la palestra las feministas de países del Tercer Mundo. En ese contexto se expresaron sus cuestionamientos más sobre la perspectiva acerca de la entonces llamada integración de la mujer al desarrollo, que sobre la violencia contra las mujeres. No obstante, en el contexto de la crítica a la visión de las mujeres del tercer mundo en el desarrollo, se plateó que la violencia contra las mujeres podría exacerbarse con su participación en actividades productivas destinadas, se suponía entonces, a mejorar su situación de subordinación (Carrillo, 1991).

A lo que el señalamiento se refería es a la violencia del cónyuge que parecía asociada al temor, de los varones, a la “liberación” que presuponía que se incorporaran a una actividad extra doméstica por un ingreso. Esto es, se refería a lo que las norteamericanas llamaban *battering wife*. Nos parece que en el señalamiento hubo una intuición que no necesariamente se le siguió en el plano conceptual ni en el debate público y político. La de que la violencia contra las mujeres en el terreno de la relación de pareja tiene que ver con romper, intentar romper o suponer que se romperá con la división sexual del trabajo al interior del hogar. Dicho de otro modo, que la violencia en la pareja se asocia con la alteración real o imaginaria, de los papeles socialmente asignados a la mujer, en este caso, con el papel de esposa y madre.

Sin embargo, durante la década de los ochenta las feministas de la Región no teorizaron sobre la violencia contra las mujeres. En el caso de nuestro país entre el final de la década e inicios de los noventa empiezan, en los centros no gubernamentales de atención a las mujeres, las primeras sistematizaciones y encuestas a población abierta.

---

6 Ello no significa que entre feministas de la Región se abandonara el término violencia sexual, por el contrario en particular en las corrientes más radicales que en los ochenta empezarían a llamarse “feminismo histórico”, seguirían pensándose la violencia contra las mujeres como violencia sexual y a la violación como su expresión más significativa. Nos parece, sin embargo, que las contribuciones importantes, en concreto en materia de reformas legales, difícilmente se podrían atribuir a esta corriente del feminismo, lo que no significa que algunas de las mujeres identificadas con la misma, no contribuyeran de manera individual a colocar el tema ante la opinión pública.

En nuestra perspectiva, en esta etapa se inicia la disociación o divorcio entre el estudio empírico de la violencia contra las mujeres, específicamente de la violencia del varón contra su pareja que se escenifica en el hogar, de los aún incipientes desarrollos teóricos (Castro y Riquer, 2003). De manera concomitante, se inicia el proceso de institucionalización de una parte del movimiento feminista, lo que implica un traslado y traducción de la agenda del movimiento en programas y acciones gubernamentales.

A partir de mediados de los noventa, cuando organismos internacionales hacen suya la lucha contra la violencia de género a pesar de referirse a todas sus expresiones, según la definición de Naciones Unidas, el interés se concentra en la violencia doméstica y/o intrafamiliar. No deja de llamar la atención que la manera como distintos gobiernos miembros de Naciones Unidas han atendido las convenciones y convenios que han signado, es reduciendo la prevención y atención de la hoy llamada violencia de género a programas y acciones encaminadas a prevenir y atender la violencia doméstica o intrafamiliar.

Con ello no estamos sugiriendo que no deba prevenirse y atenderse, lo que queremos es llamar la atención sobre una doble preocupación. Por un lado, la preocupación acerca de que atender la violencia doméstica o intrafamiliar, no necesariamente es hacerle frente a la violencia de género. Por otro, reducir la comprensión de la violencia de género a la violencia doméstica no contribuye a una mejor comprensión ni explicación del fenómeno de la violencia contra la mujer.

Al respecto hay que considerar que prácticamente desde el inicio del debate sobre la violencia contra las mujeres (años setenta del siglo XX) las feministas empezaron a cuestionar la pertinencia del término violencia doméstica (*domestic violence*), habida cuenta de que la violencia que se quería visibilizar era la que el varón ejerce contra su pareja sea en el noviazgo o en la relación conyugal. El cuestionamiento surgió de la preocupación acerca de que, al nombrar a esa violencia como violencia doméstica, conllevaba el riesgo de invisibilizar la desigualdad de género que está a la base de los actos de violencia del varón contra su pareja. El término violencia intrafamiliar<sup>7</sup>, usado a veces como sinónimo de violencia doméstica, no ha resuelto el problema, incluso tal vez lo oscurece.

Ahora bien, como afirmamos líneas arriba, desde los años noventa organismos de Naciones Unidas han llevado la batuta en materia de violencia de género y desde luego han sido decisivos en establecer la agenda de investigación y acción. En ese marco en lo que va del siglo XXI, instancias y organismo de Naciones Unidas han vuelto la mirada a las violencias de género en los espacios públicos y

---

<sup>7</sup> En el debate, violencia doméstica e intrafamiliar no son necesariamente sinónimos. Corsi (1994), por ejemplo, entiende por violencia doméstica la que ocurre entre hombres y mujeres que tienen una relación de intimidad. Por el contrario, para Torres (2001) el término se refiere al ámbito en el que ocurre la violencia, y violencia intrafamiliar a las relaciones entre los actores de la violencia, ninguno de los dos términos, advierte la autora, se refieren a los actores de la trama de la violencia.

comunitarios y han incentivado la discusión sobre la violencia sexual sufrida por niñas y adultas durante y después de los conflictos armados, así como en países con gobiernos autoritarios.

Esta discusión tiene como trasfondo el análisis de las causas y consecuencias de la violencia estatal en contextos de conflicto armado. Las guerras, como las vividas en la ex Yugoslavia, Rwanda, Sierra Leona, Liberia, Nepal y el Afganistán, al igual que en otras zonas conflictivas, se caracterizaron por el acusado grado de violencia contra las mujeres y las niñas. Se calcula que el 70% de las bajas registradas en esos conflictos entre quienes no eran combatientes, correspondía principalmente a las mujeres y a las niñas. Hasta medio millón de mujeres fueron víctimas de violaciones en Rwanda durante el genocidio de 1994. Aproximadamente 60 000 fueron violadas en la guerra que tuvo lugar en Croacia y Bosnia y Herzegovina, y se estima que en Sierra Leona se produjeron 64 000 incidentes de violencia sexual contra las mujeres y las niñas relacionados con la guerra entre 1991 y 2001.<sup>8</sup>

Para Frías y Hurtado (2010: 15) “la profundización en el análisis de las causas y consecuencias de la violencia estatal sea en contextos de conflicto armado (...) o de violaciones masivas a los derechos humanos, desplazó el énfasis hacia la violencia público/estatal. Al visibilizar la violencia contra las mujeres en el espacio público a la par con la que se ejerce en el ámbito privado, se develó el carácter sistémico y estructural que ésta tiene”.

Para estas autoras, en términos conceptuales, la relación entre violencia doméstica/privada y violencia estatal sugiere un *continuum* en el uso de la violencia como mecanismo de control sobre las mujeres. En su interpretación, el *continuum* de la violencia contra las mujeres no puede ser conceptualmente elaborado si no se comprende que los actores de la violencia operan sobre la base de formas de relaciones de género previamente establecidas, que sólo se exacerban en contextos de conflictos armados. De esta manera, la violencia contra las mujeres se normaliza y naturaliza haciéndose aceptable e inevitable (Naciones Unidas, 2006). Más aún, se proyecta incluso después de terminado el conflicto, en los procesos de reconstrucción democrática y/o de paz. (Naciones Unidas, UNCDH, 2001, citado por Frías y Hurtado, 2010: 16). En ese sentido, dicen:

---

8 Las resoluciones 1325 (2000) aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su sesión 4213, del 31 de octubre de 2000, así como las resoluciones 1888 (septiembre, 2009) y la 1820 (2008), condenan la violencia sexual vinculada a los conflictos armados y se propone dar a las Naciones Unidas los instrumentos necesarios para prevenir este tipo de violencia y combatir la impunidad. Estas resoluciones sobre la mujer, la paz y la seguridad, así como la resolución 1889 (2009), relativa a la consolidación de la paz, dejan en claro la obligación de los Estados Miembros y las instituciones de las Naciones Unidas de responder con decisión al problema. No puede haber más dudas de que la violencia sexual es un instrumento de los conflictos, de que prevenirla es un elemento esencial para la consolidación de la paz y de que se necesita el liderazgo de las mujeres para garantizar una paz sostenible.

(...) “en la experiencia de las que viven la violencia, la distinción entre tiempos de paz o tiempos de anormalidad es irrelevante en tanto el mecanismo de la violencia —y en particular el de la violencia sexual—, está legitimado con anterioridad a su comisión, cumple el mismo fin y opera sobre los mismos dispositivos psicológicos, sociales y culturales, incluida la impunidad que los caracteriza”. (Frías y Hurtado op. cit., p. 15-16).

En los últimos años, la violencia sexual, tema que como lo expusimos, inicia la genealogía de la violencia de género, vuelve a la agenda de investigación, como “una de las expresiones más evidentes del control sobre los cuerpos de las mujeres”. Para Frías y Hurtado (op. cit., p. 16) la violencia sexual que se ejerce en el espacio público/estatal como la violencia doméstica, comparten características que van más allá de los escenarios en los que tienen lugar. Ambas detonan el mismo imaginario social que estigmatiza a priori a las víctimas. Ambas detonan el mismo imaginario social que estigmatiza a priori a las víctimas. Para Segato (2011:274),

“... es en la violencia ejecutada por medios sexuales donde se afirma la destrucción moral del enemigo, cuando no puede ser representada mediante la firma pública de un documento formal de rendición. En este contexto, el cuerpo de la mujer es el bastidor o soporte en que se escribe la derrota moral del enemigo. Es necesario recordar y reafirmar que estos no son crímenes de motivación sexual, como los medios y las autoridades siempre insisten para banalizar las prácticas, sino crímenes de guerra, de una guerra que debe ser urgentemente redefinida.”

Para concluir este apartado, más allá de los distintos términos que a lo largo de un poco más de tres décadas se han usado para referirse a lo que hoy llamamos violencia de género, hay una suerte de acuerdo tácito entre feministas respecto de que a lo que se refieren es a toda expresión de violencia contra las mujeres de cualquier edad y condición que se despliegue o ejerce en su contra, justamente por ser mujer. Pero hay otro acuerdo tácito aún de mayor importancia: la violencia a la que se refieren es de carácter social, lo que en este caso significa que su explicación no se encuentra en los genes ni en la psique masculina, sino en los mecanismos sociales que hacen de la diferencia sexual sustento de la subordinación de las mujeres.

Significa, en suma, que el debate feminista sobre la hoy llamada violencia de género ha sido parte de la búsqueda de explicaciones sobre la subordinación femenina. Por ello ha sido parte del debate sobre el patriarcado, el sistema sexo género o la dominación masculina<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Es importante decir que el término que se sigue usando es patriarcado, no obstante, la crítica inicial de Rubin (1996) quien argumentó que se trata de un concepto weberiano con significado preciso para referirse a una forma de dominación presente en sociedades premodernas y específicamente entre poblaciones nómadas, fincado sobre el pater familia. En 1998 se publica en francés *La domination masculine* de Pierre Bourdieu. En el texto el sociólogo francés “procura desentrañar los procesos responsables de la transformación de historia en naturaleza que han hecho de la diferencia – contingente, cultural y arbitraria – entre masculino y femenino, una

Por otra parte, en el intento por visibilizar y dilucidar las características, causas y consecuencias de la hoy llamada violencia de género, se fue descubriendo que la violencia de la que son objeto las mujeres de cualquier edad y condición social por ser mujeres, ocurre en espacios distintos, tanto públicos como privados; en instituciones distintas, escuela, trabajo y al interior de la familia, habiendo o no relación entre víctima y victimario y con independencia del tipo de relación, más o menos primarizada o efectivizada tanto como en las más o menos secundarizadas o desafectivizadas.

El recorrido por las diferentes maneras de nombrar el fenómeno nos conduce a plantear la hipótesis de que quizá hemos descubierto que las distintas expresiones de la violencia de género responden a distintas lógicas desde las que se organiza y reproduce la desigualdad de género en el marco del orden de la dominación masculina (orden social de género). Esto podría significar que, mientras la violencia en la pareja probablemente responde a la lógica social de la reproducción del parentesco, de los grupos domésticos y de la familia (como lo sugirió Rubin), el acoso y el hostigamiento sexual responden a la lógica de producción y reproducción de la dominación masculina en ámbitos como el laboral y el escolar; y la violación y el feminicidio quizá responden a la lógica social de producción y reproducción de las relaciones de poder con mayúsculas.

Pero para poder darle contenido a esta hipótesis tendríamos que hacer un esfuerzo teórico por articular el problema de la desigualdad de género con el de la violencia de género. Lo que equivale a decir que tendríamos que esforzarnos por establecer los puentes entre dos discusiones, que según hemos expresado, parecen inconexas: la relativa al concepto de género y el debate sobre la violencia contra las mujeres por ser mujeres.

Este esfuerzo debería empezar donde se inició el debate, esto es, en el intento por comprender los mecanismos sociales que transforman, parafraseando a Rubin, a la hembra de la especie humana en un ser subordinado. En nuestra perspectiva ese retorno nos permitiría, por una parte, enfocar con mayor precisión el problema que queremos comprender y ante el que queremos actuar, el de la violencia contra las mujeres por ser mujeres, sin confundirlo con las múltiples expresiones que tiene la violencia en nuestros días. Por otro, nos permitiría comprender mejor las condiciones o circunstancias en las ocurren “otras violencias” distintas a la que se escenifica en la pareja en el hogar.

---

“nécessité socio-logique” naturalizada (François Graña, “La dominación masculina en entredicho? Androcentrismo y ‘crisis de masculinidad’ en la producción científica reciente”, [http://www.eurowrc.org/06.contributions/3.contrib\\_es/18.contrib.es.htm](http://www.eurowrc.org/06.contributions/3.contrib_es/18.contrib.es.htm)). Es probable que a partir de su traducción al español en el año 2000 el concepto dominación masculina empezara a tener alguna resonancia en el medio académico, si bien, en los estudios de género, al parecer, todavía no tiene el nivel de aceptación logrado por el término patriarcado.

## Seguridad humana

Una de las asignaturas pendientes en el debate sobre la violencia y la inseguridad que repercute en la formulación de políticas públicas en la materia, es el de la relación entre violencia social y violencia de género. A pesar de los esfuerzos por hacer visibles a las mujeres en situaciones de guerra entre naciones y de conflictos internos o guerras de tercera generación, conceptualmente y en la práctica, parecen mantenerse los obstáculos que impiden la articulación entre dos discusiones, la que tiene lugar en torno a la violencia social y la violencia de género. Tal vez, el mayor obstáculo tenga que ver con que, como lo señala Muchembled (2010), en perspectiva histórica, la violencia se entreteje con las ideas de virilidad y cuando es posible diferenciar las etapas de la vida, específicamente la juventud de la infancia, hacia el siglo XIX europeo según Aries (1987) con la virilidad juvenil. La violencia, como conducta, quedó dramáticamente vinculada al *ser* masculino y específicamente al joven. En nuestra perspectiva, en paralelo, la violencia en este plano se construye como antitética de la feminidad.

Lo que queremos señalar es que tales asociaciones tal vez ayuden a explicar dos dificultades: una, la de incluir a las mujeres en el debate teórico sobre la violencia; otra, la de disociarla del varón joven. Con independencia de la plausibilidad de esta hipótesis, lo cierto es que en el debate sobre la violencia las mujeres, si aparecen, aparecen como víctimas colaterales.

En las tramas de la violencia, nos referimos a las que tienen por escenario los espacios públicos y en las guerras, las mujeres, si aparecen, aparecen como víctimas colaterales de un asunto que pareciera no tener que ver con ellas: conflictos entre hombres, entre actores, entre estados. Quizá ello guarde relación con el haberlas concebido como “sector vulnerable” (al igual que las y los menores) y/o con que resultan víctimas cuando están fuera de lugar, esto es, cuando se “salen de su lugar”.

En ese sentido, tal vez la manera de representarlas en el debate sobre la violencia guarde relación, en último análisis, con la resistencia a incorporar al análisis la problematización de género. A pesar de los innumerables esfuerzos teórico encaminados a dejar de tratar tal diferencia sexual como *dato* para comprenderla como constructo social y desde ahí, trabajar con sus significados, históricos y sociales concretos, a la hora de incorporar tal diferencia se le da por sentada, como si se tratara de un fenómeno natural y no sociohistórico. De la naturalización de la diferencia sexual se sigue la naturalización de los lugares para cada género, el de las mujeres: el espacio privado del que, si se salen, si incursionan fuera de él, hay el riesgo de que sean vulneradas, castigadas o asesinadas.

Así, en nuestra interpretación, las dificultades para integrar teóricamente pero también en clave política, la violencia de género a las comprensiones sobre la violencia pasa por considerar a la

diferencia sexual como dato (y variable) y, por ende, por considerar la presencia de las mujeres “fuera de su lugar”, como factor de riesgo o como justificación para castigarlas. A manera de ejemplo, en el caso extremo del feminicidio, pensamos que la insistencia en verlo como un fenómeno *sui generis*, sin relación estructural con la violencia y más aún disociado de las dinámicas, tal vez hasta contradictoria, de diversas lógicas (demográficas, económicas, políticas y culturales) se debe, en alguna medida, a la presunción de que en determinados contextos las mujeres que se “sale de su lugar” corren más riesgos, incluso el de ser tomadas por la fuerza y asesinadas.

De ser esto plausible, en clave política es todavía más grave. El caso del Campo Algodonero (Gómez-Lugo, 2010), puede ser paradigmático de las terribles consecuencias de tratar al feminicidio como el resultado (lamentable, eso sí) de las acciones de mujeres que no se cuidan o no establecen las medidas para protegerse de los riesgos que corre cualquier mujer que se “sale de su lugar”, sea por razones laborales o por otras. Como es paradigmático de la *debida negligencia* con la que ha actuado el Estado Mexicano, no sólo en este caso, sino ante el fenómeno que no es en modo alguno privativo de Ciudad Juárez Chihuahua.

Ahora bien, en la actualidad el debate sobre violencia ha encontrado una renovada veta de análisis en su articulación con el crimen organizado<sup>10</sup>, las políticas para su combate y las de seguridad nacional. Al respecto, hay que señalar que el fenómeno del crimen organizado ha puesto en evidencia la presencia de mujeres y niñas en diversos papeles y escenarios: como parte de las organizaciones como eslabón de las cadenas de distribución, sobre todo de drogas (*mulas* y narcomenudistas) y desde luego como mercancía: tráfico de personas para prostitución forzada, cine porno y divertimento de integrantes de las organizaciones.

Estas presencias muestran que las mujeres son víctimas, pero también pueden ser victimarias, lo que debiera contribuir a problematizar la idea de que las mujeres, en el mundo de la violencia vinculada al crimen organizado, tampoco son víctimas *colaterales* de conflictos que no les competen. De igual modo, contribuye a problematizar los supuestos y argumentos esencialistas sobre el ser femenino que sólo admiten su participación en el crimen y el delito como actos *contra natura*. Pero lo que nos parece más importante, si cabe, la presencia de las mujeres como víctimas y victimarias, como sujeto

---

10 Excede nuestros propósitos entrar al debate sobre la noción de crimen organizado (grupos de narcotraficantes y de secuestros, organizaciones de tráfico de armas, de automóviles, y desde luego de personas, entre los más relevantes) no obstante cabe decir que en los noventa se discutió si se trataba o no de una actividad con identidad propia que debía ser conceptualizada sí misma. Según Giménez-Salinas et. al., (2009) en la actualidad la discusión ha quedado zanjada, al reconocer su especificidad, lo que no significa que haya quedado cancelada la discusión sobre sus orígenes, medio y modos de reproducción. Para una genealogía del termino puede verse: “History of the concept”, en Cyrille Fijnaut y Letizia Paoli (editoras), *Organized Crime in Europe*, Leiden: 2005, también puede consultarse la compilación de Klaus von Lampe en <http://www.organized-crime.de/>.

y objeto en el mundo del crimen organizado, contribuye a subrayar que la problemática de género, es un asunto del modo como se establecen relaciones sociales a partir de los cuerpos sexuados y no de los cuerpos *per se*. Es esa relación, y no los cuerpos sexuados, lo que permite comprender la participación de mujeres en el crimen organizado.

Como lo expresamos líneas arriba, en los últimos años, en el ámbito de Naciones Unidas, se planteó que la violencia contra mujeres y niñas durante y después de conflictos armados no puede ser conceptualmente elaborado si no se comprende que los actores de la violencia operan sobre la base de formas de relaciones de género previamente establecidas, que sólo se exacerban en contextos de conflictos armados. En otros términos, en el siglo XXI asistimos a la reactualización de la ancestral práctica de usar a las mujeres y niñas como medio ritual para mostrar supremacía ante el enemigo (sea este otro grupo del crimen organizado o las mujeres y niñas de una comunidad o sector que no cede o acepta las condiciones de aquellos). De igual modo, hemos asistido al uso de la violencia contra mujeres y niñas, por parte de las fuerzas del estado. A ese cuadro hay que agregar la participación consensuada de mujeres en el crimen organizado<sup>11</sup>. Aspecto más que espinoso habida cuenta, como expusimos líneas arriba de la idea de que las mujeres que cometen delitos o acompañan a quienes los cometen, estarían actuando contra su naturaleza. La idea no suele exponerse, ni mucho menos argumentarse de manera explícita, sabemos de su vigencia de manera indirecta, por ejemplo, a través de la sobre penalización de las mujeres en proceso judiciales. Dada la latencia del supuesto, el reto es conceptualizar y documentar empíricamente. Para ello habrá que tener presente que:

El delito no es de naturaleza homogénea y, por lo tanto, su estudio no debe hacerse sólo desde una perspectiva etiológica o desde un enfoque crítico. Es necesario analizar en conjunto las relaciones y las reglas del poder en la sociedad. En ese sentido, Lola Aniyar de Castro señala que el poder ha ido construyendo una idea y una realidad de la subordinación femenina a lo largo de la historia, que se ha reflejado en la criminalidad y la criminología, que son los campos donde el poder define más claramente las cualidades del bien y del mal, el estereotipo de los buenos y de los malos, y donde se ve con mayor claridad el sometimiento que sufren los más débiles (Antony, 2006, prólogo, citado por Lima, 1991).

Para concluir este apartado, nuestra perspectiva teórica tiene que considerar que la seguridad se ha convertido en uno de los asuntos de mayor interés vinculado con el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada. Pero con independencia de la dimensión e importancia de ambos fenómenos y sus consecuencias para la seguridad ciudadana, las ciudades y el medio rural, debe

---

11 Según Inmujeres, en los diez últimos años el número de mujeres en las cárceles mexicanas aumentó 200 por ciento como reflejo de su mayor participación en la delincuencia organizada y el narcotráfico, [http://mexicomigrante.com/ASIC/La Jornada](http://mexicomigrante.com/ASIC/La_Jornada), 12 de agosto de 2009.

tenerse presente que son escenario de inseguridad por motivos que preceden a la actual relación entre inseguridad y crimen organizado y las respuestas gubernamentales.

En ese marco, las ciudades, más que el espacio rural ha vivido un “crecimiento desordenado, falta de sustentabilidad medioambiental y económica, urbanización dispersa que genera espacios desocupados, subutilizados e improductivos, y diferenciado acceso a los servicios básicos. Fenómenos todos ellos que conducen al deterioro económico, social y ambiental y al decremento de la calidad de vida de sus habitantes” (CONAVI, 2010). Las ciudades, además, son escenarios de inseguridad, esto es, de diversas manifestaciones de la violencia y la delincuencia.

Refiriéndonos solo a los últimos 20 años, el Estado mexicano ha respondido a la inseguridad por medio de un modelo punitivo, que privilegia el incremento de armas, policías y la represión del delito. Modelo que no trabaja sobre las causas, sino sobre las manifestaciones y los infractores. Desde esta perspectiva el delito se ha visto como un fenómeno individual, desconectado de la estructura socioeconómica de la cual emerge y que al ignorar las causas estructurales que lo originan no puede más que atacar las manifestaciones del problema (Calderón, 2010).

A este modelo se contrapone el que se centra en los contextos en el que se establece la relación víctima-perpetrador-delito. Contextos caracterizados por determinadas lógicas demográficas, económicas, políticas, jurídicas y culturales que explican dicha relación (Robles, 2011).

En ese contexto, y en el debate contemporáneo sobre seguridad desde la perspectiva de género, se parte de que *seguridad ciudadana* no es equivalente a seguridad pública. Las propuestas más avanzadas en la materia (*Seguridad Humana* incorporado en la *Declaración del Milenio* adoptada por la Organización Naciones Unidas en el año 2000) han insistido en que de lo que se trata es de que el Estado ponga las condiciones para la seguridad de la ciudadanía, concepción que toma distancia de la que ha imperado: la de la seguridad pública como orden y cumplimiento de la ley para garantía del Estado. Así, la ciudadanía, él y la ciudadana se colocan en el centro de las políticas de seguridad: conceptualmente se ha pasado de garantizar el orden público a garantizar el respeto a los bienes y a las libertades, a la dignidad e integridad de las personas, al goce de una vida sin miedo, a la capacidad para actuar en nombre propio y a realizar el potencial humano personal. Todo ello en el marco de la defensa de los derechos y responsabilidades ciudadanas.

Desde esa óptica se ha cuestionado la idea de las mujeres como grupo vulnerable, así como las acciones y el trato asistencialista, victimistas y delegativo de las mujeres víctimas de violencia de género (Rainero, Rodríguez y Pérez, 2005: 24–25). De igual modo y, en consecuencia, se ha cuestionado la disociación entre las violencias que ocurren en el espacio privado de aquellas que tienen lugar en los espacios públicos. Como ya se expresó, la violencia de género es un fenómeno estructural, del orden de la dominación masculina, que se escenifica en el ámbito privado (en el hogar), en las instituciones y en los espacios públicos.

Por otra parte, el debate actual sobre seguridad desde la perspectiva de género ha recuperado la concepción de que la inseguridad tiene dos dimensiones: una subjetiva y otra objetiva (Dammert, 2007). Comúnmente las acciones en materia de seguridad se orquestan en torno a los datos duros - objetivos- de inseguridad cuyo indicador por excelencia es la incidencia de delitos. La percepción de inseguridad de la ciudadanía –la dimensión subjetiva de la inseguridad- ha sido ignorada o considerada como indicador de las fallas en la comunicación entre gobierno y ciudadanía, de las medidas a favor de la seguridad. No obstante que la dimensión subjetiva además de ser una valiosa fuente de información termina siendo más determinante que los datos objetivos, en la medida en que lo que se cree acerca de la inseguridad es más relevante que el dato de incidencia delictiva.

Desde la experiencia de las mujeres, la percepción de inseguridad se asocia a los temores vernáculos que acompañan su socialización. La mujer, en términos generales, es socializada en el temor a la invasión de su cuerpo, vive con el temor a ser tomada por la fuerza. Ese temor se potencia si sus espacios, privado y públicos, son o se convierten en lugares de incertidumbre, en lugares en los que no se sabe qué puede pasar o en qué momento puede sobrevenir un asalto a su integridad. A mayor incertidumbre mayor sensación de inseguridad. Si esta ecuación se acompaña de la sensación del abandono gubernamental, esto es, de que no hay respuestas ni salidas ante la acometida en su contra, las víctimas de delito se encuentran en situación de pérdida, casi absoluta, de su condición de sujetos de derechos y obligaciones, de su condición de ciudadana/o.

De ahí que la seguridad desde la perspectiva de género, tiene que considerar al mismo tiempo, las dos dimensiones de la inseguridad. Para que las mujeres se resocialicen en la confianza y exorcicen sus temores vernáculos es menester que se contribuya a modificar las reglas de la convivencia en los espacios públicos, lo mismo en el transporte que en las calles, en los parques y las alamedas; pero también en las instituciones y en el hogar.

En congruencia con la concepción arriba enunciada de seguridad ciudadana, se sigue que no sólo haya que vigilar y castigar el conjunto de conductas que atemorizan o intimidan a las mujeres (los mal llamados piropos y las miradas lascivas, por ejemplo). De lo que se trata es de contribuir a su empoderamiento en el sentido de poner las bases para que se sepan individuos con capacidad para el ejercicio de sus libertades, esto es, con capacidad para elegir, actuar y asumir las consecuencias que conlleva tomar decisiones. Al mismo tiempo, los hombres requieren ser resocializados, tienen que aprender que las mujeres en el espacio público y en el privado, no son cuerpos a la disposición de otros. Tienen que aprender a tratar a las mujeres como iguales, tanto en su calidad de individuos como de ciudadanas, en la diferencia. Pero también tienen que empezar a ser el foco de interés de las acciones de prevención y de sanción cuando violenten a una mujer.

## Preguntas

Con base en la propuesta teórica las preguntas generales que guiarán la evaluación son:

Dada la extensión, pero, sobre todo, la heterogeneidad en términos de estratificación social, origen étnico, estados conyugales, grupos etarios de mujeres que habitan y transitan por la Ciudad de México:

¿A qué mujeres, de qué sector social, origen étnico, estado conyugal, edad, puede interpelar una Red como esta para contribuir a su construcción como sujeto político?

Bajo la presunción de un alcance limitado de la Red en cuanto a las mujeres que podría interpretar:

¿Es factible esperar un resultado positivo en la Ciudad de México, en términos de la búsqueda de la igualdad y la no violencia contra las mujeres?

## Metodología

La metodología constituye la lógica interna que guía el desarrollo de una investigación, en este caso de tipo evaluativa. Está conformada por los procedimientos que se emplean para alcanzar los objetivos establecidos y generar los productos esperados en congruencia con los postulados teóricos que enmarcan el proceso de búsqueda e interpretación de la información.

Esta propuesta se inscribe en los principios teóricos y metodológicos de la investigación social aplicada, que encamina sus esfuerzos al conocimiento de una realidad determinada para intervenir sobre ella, reconociendo que las ciencias –en particular las sociales– no sólo apuntan a comprender y explicar los fenómenos o hechos sociales, sino que también tienen una la responsabilidad social dirigida al cambio.

En la tradición sociológica se reconocen distintos tipos de diseños de investigación en función de su objetivo principal: exploratorios, descriptivos, explicativos, predictivos y evaluativos. De acuerdo con Alvira (1991: 7, 10-11, citado por C ´Ancona 108):

"Evaluar es más que investigar [...]. Evaluar es emitir juicios de valor, adjudicar valor o mérito de un programa/intervención, basándose en la información empírica recogida sistemática y rigurosamente."

De acuerdo con Babbie (1992: 346, citado por C Ancona, ibíd.), "la investigación evaluativa -algunas veces llamada evaluación de programas- se refiere más a un propósito de investigación que a un método de investigación específico". "Se configura como una forma de investigación para asegurar la

conceptualización, diseño, realización y utilidad de programas de intervención social" (Rossi y Freeman, 1991: 5).

En el diseño evaluativo se busca la aplicación de procedimientos de investigación (estrategias, técnicas), de manera sistemática y rigurosa. Con ello se pretende alcanzar conclusiones (válidas y fiables) sobre la efectividad del programa (o conjunto de actividades específicas) cuya actuación se evalúa.

## Evaluación del proceso, formativa o del desarrollo

Tiene como objetivo fundamental la descripción del programa: en qué consiste y cómo funciona, en la teoría y en la práctica. De ahí su complementariedad con la modalidad de evaluación anterior. La evaluación del proceso contribuye a:

- a) La comprobación de si el programa se está realizando en conformidad con los planes originales.
- b) Conocer las causas de su éxito o fracaso.

Para ello, es necesario que la evaluación del proceso incluya -siguiendo a Krisberg (1980) los siguientes aspectos:

- a) Las condiciones y los supuestos que definan, operativa y conceptualmente, los rasgos del programa (supuestos teóricos, características organizativas, históricas).
- b) Los criterios y los procedimientos seguidos en la selección de los clientes o participantes en cada una de las alternativas del programa.
- c) Las actividades y los servicios creados para alcanzar los objetivos del *programa*.
- d) Los criterios a seguir para poder determinar la efectividad del *programa*.

## Análisis FODA

En términos operativos para esta evaluación, específicamente para la fase de operación, nos decantamos por usar el análisis de Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Se atribuye a Albert S. Humphrey la elaboración de este análisis. Su autor llevó a cabo, en los años sesenta, un amplio estudio para indagar por qué la planificación corporativa a largo plazo fracasaba. Este tipo de análisis fue cobrando carta de ciudadanía en la administración pública de países como el

nuestro, conforme la planeación estratégica se convirtió en una herramienta indispensable para el ámbito gubernamental.

La matriz por su simplicidad se usa desde tiempo atrás para el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de empresas, organizaciones, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, programas e incluso para la toma de decisiones individuales. Cabe decir que a pesar de su simpleza, se han desarrollado análisis sofisticados de carácter matemático para un mejor provecho de su potencializada.

En nuestro caso y dado el carácter cualitativo de esta evaluación, establecido así en los Términos de Referencia, el análisis se llevó a cabo en su sentido simple, solo para caracterizar los cuatro elementos que lo integran. Al respecto hay que recordar que las fortalezas y debilidades, se refieren a la lógica interna y las oportunidades y amenazas al contexto o marco en el que actúa, en este caso el programa.

Ahora bien, complementamos esta herramienta utilizando una adaptación (López, 2018) de la propuesta de Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007) sobre el análisis de recursos. La clasificación del autor amplía los tipos de recursos para las acciones públicas, lo que permite profundizar en aspectos que van más allá de los recursos económicos, materiales y humanos. El abordaje desde esta clasificación permite identificar si en las instituciones se cuenta con recursos legales, humanos, cognitivos, materiales (patrimoniales y económicos), cronológicos y coercitivos.

Por ello, a través de las entrevistas a informantes claves a las que nos referiremos adelante, en el caso de los recursos legales se buscó información sobre el conocimiento de las normas de prevención y atención de violencia contra mujeres en general, y además que en las instituciones contaran con reglamentos internos, modelos de atención y prevención, protocolos de actuación y/o rutas de atención. En el caso de los recursos humanos, que contaran con un equipo de personal mínimo para implementar las acciones de prevención y atención de la violencia contra mujeres. En los recursos cognitivos se aborda lo correspondiente a los procesos de capacitación especializada dirigidos al personal de las instituciones públicas. En los recursos materiales se indagó si contaban con instalaciones adecuadas para garantizar la confidencialidad a las mujeres que buscan ayuda, así como insumos básicos de papelería, vehículo y viáticos para realizar su trabajo (alimentación y combustible principalmente). En los recursos cronológicos, se abordaron los hallazgos sobre la planeación y cronogramas de trabajo para las acciones de prevención y atención de la violencia contra mujeres, así como otros aspectos relacionados con los tiempos que tardan los procesos de atención y los horarios de atención de las instituciones. En los recursos coercitivos se intentó documentar si realizan procedimientos de evaluación de su trabajo y si derivado de estas evaluaciones, existen mecanismos de vigilancia para detectar malas prácticas (revictimización y omisiones), asimismo, si cuentan con procedimientos de sanción cuando se identifican dichas prácticas.

## Aproximación cualitativa

En los Términos de Referencia se estableció que la evaluación utilizaría una metodología de énfasis cualitativo, basada en análisis de gabinete y en entrevistas con actores y figuras clave del programa.

En los propios TORs se establece:

### Análisis de gabinete

Se organizará, sistematizará y analizará el conjunto de documentos y materiales normativos, metodológicos, documentales, operativos, estadísticos relacionados con el programa y con su entorno social, normativo e institucional, incluyendo:

Normatividad aplicable: leyes, estatutos, acuerdos, convenios, reglamentos, manuales de procedimientos y otros;

Estadísticas, bases de datos e información disponible sobre el problema de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México:

Sistemas de información diseñados y/o utilizados por el programa;

Formatos de registro y control;

Bases de datos, documentos estadísticos, registros y documentos internos del Programa;

Programas, cartas descriptivas y materiales pedagógicos o de apoyo para el desarrollo de las actividades del programa;

Diagnósticos participativos derivados de la estrategia del programa en los distintos niveles que se hayan elaborado (colonia, alcaldía, unidades territoriales, global);

Otros documentos y/o materiales producidos en el marco del programa.

## Entrevistas con actores clave

La entrevista “... es una estrategia para hacer que la gente hable sobre lo que sabe, piensa y cree” (Spradley 1979: 9, citado por Guber 2001:30), es un procedimiento versátil para obtener información

básica de las personas clave. Esta técnica se apoyará en un guion, en el que se precisaron los temas de interés para la investigación evaluativa.

Por acuerdo con Evalúa, se determinó focalizar el trabajo en tres Alcaldías: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, que son en las que se presentan los niveles más altos de violencia contra las mujeres. Propusimos en consecuencia un esquema de entrevistas con actores clave, de acuerdo con las necesidades de la evaluación y con el propósito de dar respuesta a los objetivos y entregables establecidos en los TORs:

- ✓ Tres entrevistas a personal de la Secretaría de la Mujer, responsables de la Red de Mujeres.
- ✓ Tres entrevistas por alcaldía seleccionada a actores clave en la operación del programa: impulsoras (1), coordinadoras zonales (1) y equipo técnico (1).
- ✓ Dos entrevistas por alcaldía a abogadas destinadas a ministerios públicos para dar asesoría y apoyo a la denuncia de violencia sexual y familiar
- ✓ Dos entrevistas por alcaldía, preferentemente con la/el alcalde y con la persona responsable de acciones para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.
- ✓ Dos entrevistas por Luna por alcaldía, una con la directora y otra con la persona responsable de la atención a la violencia contra las mujeres.
- ✓ Tres entrevistas con personal de PILARES uno por cada alcaldía.
- ✓ Una entrevista por alcaldía en una Organización de Mujeres.
- ✓ Dos entrevistas por Alcaldía a mujeres canalizadas por medio de la Red de Mujeres a alguna Luna.

## Análisis de datos

Compartimos con Cohen y Gómez (2014: 11) la premisa de que “el dato no es obtenido: el dato es producido, es gestado. Esa gestación requiere de maniobras teóricas y metodológicas que, si bien tienen la marca del sujeto o los sujetos involucrados en el proceso, no por ello son el resultado de caprichosas o arbitrarias decisiones. (...) Para que los datos puedan ser analizados, para que a partir de su presencia se pueda inferir, generalizar y/o concluir, es necesario producirlos, fabricarlos”. Parafraseando a Bourdieu (2008) no hay que confundir hechos con datos.

Siguiendo con el razonamiento de Cohen y Gómez, lo que se obtiene mediante el análisis de gabinete como por medio de entrevistas, son hechos o síntomas de hechos que tienen que ser producidos como datos. Para transitar de los hechos a los datos, se requiere que, los instrumentos, en este caso

en las guías de entrevista, contengan los indicadores de la manera como interpelamos a la realidad que estamos evaluando. En palabras del autor, los “registros producidos en el campo son manifestaciones de los hechos ante determinada interpelación, la cual se constituyó a partir de conceptos-variables que fueron traducidos y articulados en un instrumento de registro” (op. cit., p. 13).

Lo que se conoce como procesamiento de datos es el ordenamiento de los registros obtenidos cuanto a que “las decisiones tomadas en el procesamiento son, en alguna medida, otros modos de interpelar la realidad, preguntándose o suponiendo que los hechos se comportan de un modo y no de otro. El orden de todo procesamiento es un orden supuesto”.

Respecto de la validez y confiabilidad de los datos. Durante décadas en las ciencias sociales, principalmente en sociología, se debatió sobre la validez y confiabilidad de los datos producidos con técnicas como la observación, la entrevista, los grupos focales, las historias de vida, entre las más relevantes. En ese contexto una salida para legitimar los datos generados en las aproximaciones cualitativas fue reinterpretar el significado de validez y confiabilidad dado en las ciencias naturales y para las aproximaciones cuantitativas en ciencias sociales (Cortés, 1997). Salida que no es del todo satisfactoria sobre todo respecto a la confiabilidad dadas las dificultades para repetir un estudio de corte cualitativo.

En nuestra perspectiva, le debemos a Daniel Bertaux, una propuesta satisfactoria para zanjar el problema. En su célebre texto de 1976 *Historias de vida - Metodología del enfoque biográfico*, llamó saturación al punto en el que, superado un cierto número de entrevistas (biografías o no), quien investiga sabe que no aprender ya nada nuevo, al menos por lo que respecta al objeto sociológico de la investigación. En otro texto dice al respecto:

“Si lo que precede es exacto, entonces el corte significativo según esta dimensión del número de casos observados no se sitúa en algún lugar entre diez y once, o entre treinta y treinta y un relatos, sino más bien en el punto de saturación, que hay que superar ampliamente, claro está, para tener la seguridad de la validez de las conclusiones”.

En otros términos, bajo la premisa del carácter social de las percepciones, valores, normas, prácticas y acciones en un espacio y tiempo específicos, la saturación se logra una vez que se haya asegurado la redundancia en la información obtenida. Esto es, cuando una entrevista más no aportará nueva información. En nuestra experiencia la clave para lograr la saturación es que en su conjunta las /los entrevistados se seleccionen con base en criterios de homogeneidad. Esto es que la selección se haga con base en uno o más criterios que permitan asegurar que se trata de informantes aptos para hablar de aquello que es el foco de interés de la investigación. En este caso, se trata de personas de algún modo involucradas en la Red. Pero también seleccionamos personas ajenas a la Red que nos permitan hacer el contrapunto con la información a obtener de quienes están involucradas en la Red.

## Contexto del trabajo de campo

Durante el mes de noviembre y en enero se concertaron las entrevistas que fue posible realizar. El apoyo por parte de Evalúa en conjunto con la Secretaría de las Mujeres fue fundamental, ya que a través de estas dos instituciones pudieron concretarse en la primera semana de diciembre entre seis y siete entrevistas por cada una de las Alcaldías que forman parte del estudio, así como tres más con las responsables del programa desde la Secretaría de las Mujeres.

En algunas alcaldías se logró contactar más personas que participaran en las entrevistas, principalmente provenientes de las operadoras de la Red a nivel de coordinadoras zonales e impulsoras, con quienes se había acordado entrevistar a una mujer de cada perfil, pero participaron más. Este es el caso de la Alcaldía Gustavo A. Madero e Iztapalapa en las cuales se convocó a tres mujeres cuyas funciones eran de coordinadoras zonales y a tres impulsoras de diferentes brigadas. En total, participaron 40 personas en las entrevistas, de las cuales 25 fueron de manera individual y 15 distribuidas entre las 4 entrevistas colectivas.

Las demás entrevistas programadas se concretaron en enero del presente año. En el cuadro siguiente se puede observar el número y perfil de las entrevistadas.

### Perfil de las participantes en las entrevistas individuales

| Institución/<br>organización | Clave de<br>identificación | Escolaridad                       | Ocupación                             | Duración | Lugar       |
|------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|----------|-------------|
| Secretaría de<br>las Mujeres | CDMX-SM-1                  | Licenciatura en<br>psicología     | Funcionaria<br>pública                | 01:49    | Evalúa CdMx |
|                              | CDMX-SM-2                  | Pasante en<br>antropología social | Funcionaria<br>pública                | 01:32    |             |
|                              | CDMX-SM-3                  | Licenciatura                      | Funcionaria<br>Pública                | 01:36    |             |
| LUNAS                        | CDMX-GAM-L1                | Licenciatura                      | Jefa de la<br>Unidad<br>Departamental |          | LUNAS GAM   |
|                              | CDMX-GAM-L2                | Licenciatura                      | Asesora                               |          |             |

|                         |               |                                          |                                                     |       |                           |
|-------------------------|---------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------|---------------------------|
|                         | CDMX-CUAU-L1  | Licenciatura                             | Jefa de la Unidad Departamental                     | 01:05 | LUNAS Cuauhtémoc          |
|                         | CDMX-CUAU-L2  | Licenciatura                             | Asesora en género/activista                         | 01:29 |                           |
|                         | CDMX-IZT-L1   | Licenciatura                             | Jefa de Unidad Departamental                        | 1:25  | LUNAS Iztapalapa          |
|                         | CDMX-IZT-L2   | Licenciatura                             | Asesora                                             | 1:19  |                           |
| Abogadas de las Mujeres | CDMX-CUAU-EAM | Maestría                                 | Asesora                                             | 00:51 | Secretaría de las Mujeres |
|                         | CDMX-GAM-EAM  | Licenciatura                             | Asesora                                             | 01:00 |                           |
|                         | CDMX-IZT-EAM  | Maestría                                 | Asesora                                             | 01:06 |                           |
| PILARES                 | CDMX-CUAU-PLR | Maestría                                 | Funcionaria pública                                 | 00:52 | PILARES Obrera            |
|                         | CDMX-GAM-PLR  | Licenciatura                             | Funcionario Público                                 | 01:24 | Teatro del Pueblo         |
| Red de Mujeres          | GAM-OP-1      | Licenciatura en Trabajo Social (24 años) | Equipo Técnico (GAM)                                | 01:07 | LUNAS GAM                 |
|                         | CUAU-OP1      | Licenciatura                             | Desempleada                                         | 00:55 | LUNAS Cuauhtémoc          |
|                         | CUAU-OP2      | Licenciatura                             | Jubilada/trabajo voluntario                         | 01:01 |                           |
|                         | CUAU-OP3      | Bachillerato (vocacional)                | Empleada en negocio/venta de productor por catálogo | 00:50 |                           |
| Alcaldías               | CUAU-ALC      | Licenciatura                             | Funcionaria pública (mando medio)                   | 00:57 | Alcaldía Cuauhtémoc       |

|                                |           |                         |                                      |          |                     |
|--------------------------------|-----------|-------------------------|--------------------------------------|----------|---------------------|
|                                | GAM-ALC   | Maestría                | Funcionaria pública (mando medio)    | 01:40    | Alcaldía GAM        |
|                                | IZT-ALC   | Licenciatura            | Funcionaria pública (mando superior) | 02:00:51 | Alcaldía Iztapalapa |
| Mujeres canalizadas por la Red | MRR-GAM   | Secundaria              | Ventas por catálogo                  | 00:21    | LUNAS GAM           |
|                                | MRR-CUAU  | Secundaria              | Comerciante                          | 00:35    | LUNAS Cuauhtémoc    |
|                                | MRR-IZT-1 | Sociología trunca       | Hogar                                | 1:20     | LUNAS Iztapalapa    |
|                                | MRR-IZT-2 | Secundaria con comercio | Manualidades                         | 39:53    |                     |

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas.

### Perfil de las participantes en las entrevistas colectivas

| Institución                                              | Clave de identificación | Escolaridad                      | Ocupación             | Duración | Ubicación |
|----------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|-----------------------|----------|-----------|
| Entrevista grupal coordinadoras zonales e impulsoras GAM |                         |                                  |                       |          |           |
| Red de Mujeres                                           | GAM-OP-2                | Licenciada en Biología (23 años) | Coordinadoras zonales | 02:06    | LUNAS GAM |
|                                                          |                         | Carrera Técnica (52 años)        |                       |          |           |
|                                                          |                         | Diseñadora gráfica (44 años)     |                       |          |           |
|                                                          | GAM-OP-3                | Secundaria (46 años)             | Impulsoras            |          |           |
|                                                          |                         | Secundaria (58 años)             |                       |          |           |
|                                                          |                         | Secundaria (40 años)             |                       |          |           |

|                                                    |          |                              |                       |      |                  |
|----------------------------------------------------|----------|------------------------------|-----------------------|------|------------------|
|                                                    |          | años)                        |                       |      |                  |
| Entrevista grupal Impulsoras Iztapalapa            |          |                              |                       |      |                  |
| Red de Mujeres                                     | IZT-OP-3 | Trunca QFB                   | Maquillista Estilista | 1:15 | LUNAS Iztapalapa |
|                                                    |          | Trunca Secundaria            | Comerciante           |      |                  |
|                                                    |          | Secundaria                   | Comerciante           |      |                  |
| Entrevista grupal Coordinadoras zonales Iztapalapa |          |                              |                       |      |                  |
| Red de Mujeres                                     | IZT-OP-2 | Estudiante universitaria     | Estudiante            | 1:08 | LUNAS Iztapalapa |
|                                                    |          | Trunca en Trabajo Social     | Facilitadora          |      |                  |
|                                                    |          | Trunca en Psicología         | Ama de casa           |      |                  |
| Entrevista grupal Equipo técnico Iztapalapa        |          |                              |                       |      |                  |
| Red de Mujeres                                     | IZT-OP-1 | Mtra. en Trabajo Social      | Equipo técnico        | 1:40 | LUNAS Iztapalapa |
|                                                    |          | Mtra. en Antropología Social |                       |      |                  |
|                                                    |          | Lic. en Ciencias Sociales    |                       |      |                  |

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas.

### Alcaldía Gustavo A. Madero

En total en esta alcaldía se entrevistaron a 12 mujeres y un hombre, siete de ellas integrantes de la Red, una más que fue referida a los servicios de la LUNAS, dos integrantes de este centro (LUNAS), una integrante de la Red de Abogadas y una encargada de los programas de prevención y/o atención de

violencia contra mujeres en la alcaldía. El único hombre que participó en la evaluación fue de esta alcaldía, cuya adscripción correspondía al programa Pilares. Los espacios que se facilitaron dentro de la LUNAS para realizar las entrevistas fueron varios. La entrevista realizada con la mujer referida por la red se llevó a cabo en una oficina privada de una de las psicólogas del centro, la entrevista con la integrante del equipo técnico se desarrolló en un módulo dentro de LUNAS que tenía la mitad cubierta de concreto, otra parte con vidrio y la parte superior abierta, por lo que no fue un espacio totalmente privado que garantizara la confidencialidad. Dado que se había convocado a las dos personas que forman parte del equipo técnico y una de ellas no llegó a tiempo, se inició la entrevista con quien estaba esperando en el centro. Al concluir su entrevista, la otra integrante del equipo técnico ya estaba en el lugar y comentó que no se le había permitido la entrada a la entrevista, pero que había esperado a que termináramos para comentarlo. Se le preguntó si podíamos reprogramarla y no aceptó.

Una vez que se concluyó la entrevista con la informante del equipo técnico, y al preguntar quiénes de las personas que esperaban en el pasillo acudían por parte de las coordinadoras zonales, tres de ellas informaron que tenían ese perfil, asimismo, en ese momento ya estaban esperando tres impulsoras más que se les había convocado a la misma hora que a las coordinadoras zonales para las entrevistas. Dado que esto no estaba previsto de acuerdo con la calendarización que nos compartieron de la Secretaría de las Mujeres, y para no hacer esperar más tiempo a las impulsoras, se decidió en ese momento que tanto las coordinadoras zonales y las impulsoras entraran a la entrevista y que, por lo tanto, sería una entrevista colectiva. Se solicitó a la Jefa de Unidad de las LUNAS, si era posible contar con un espacio donde pudiéramos platicar todas. Se nos facilitó una sala de capacitación para tal efecto.

Al concluir la entrevista grupal, se realizó una más en la que participaron las dos funcionarias de LUNAS, esta entrevista se llevó a cabo en la oficina de la encargada del Centro, aunque no fue un espacio totalmente privado y confidencial, para la hora en que se realizó esta entrevista había poca afluencia de personas en las instalaciones (16:00 horas).

## Cuauhtémoc

En la alcaldía Cuauhtémoc se realizaron en total nueve entrevistas: dos a integrantes de LUNAS, tres a integrantes de la Red en la alcaldía Cuauhtémoc, una a una mujer canalizada por la Red que al momento de serlo formaba parte de ésta como impulsora, otra más a la abogada de las mujeres, otra

a una funcionaria de Pilares y una más a la encargada de los programas de igualdad de género de la Alcaldía. Todas las entrevistas fueron individuales, esto fue posible gracias a que el orden en el que fueron citadas las personas permitió que el tiempo y el espacio fueran adecuados para realizar las entrevistas de esta manera. Cada entrevista tuvo una duración aproximada de una hora, excepto la última realizada a una integrante de las LUNAS, que se extendió por casi una hora y media como resultado de la cantidad de información proporcionada por la entrevistada.

Las entrevistas se realizaron en el espacio que LUNAS tiene asignado en el sótano del edificio de la alcaldía Cuauhtémoc, ubicado en la colonia Buenavista de la Ciudad de México. De las seis entrevistas realizadas, dos se realizaron en las oficinas personales de las integrantes de LUNAS entrevistadas, en las que siempre hubo un escritorio de por medio, aunque esto no afectó el diálogo horizontal. Las cuatro entrevistas restantes se realizaron en un salón de usos múltiples de LUNAS, que usualmente es utilizado para la realización de talleres o reuniones, pues había sillas apiladas en las orillas y pizarrones en las paredes. La disposición del salón para las entrevistas fue con una mesa grande en medio y sillas de un lado y otro. Excepto en la entrevista a la integrante del equipo técnico de la Red, que se realizó las dos sentadas sin mesa de por medio, lo que hizo más cercano el diálogo.

Todas las mujeres tuvieron mucha disposición a participar en las entrevistas. Las integrantes de LUNAS fueron muy receptivas frente a la solicitud de información y colaboraron de manera abierta para responder sobre las fortalezas, las debilidades, las amenazas y las oportunidades del programa. Por su parte, las integrantes de la Red también fueron muy colaborativas y receptivas a la solicitud de información. No obstante, pude identificar una mayor resistencia en la coordinadora zonal y la impulsora para proporcionar información relativa a los obstáculos y las amenazas del programa.

Considero que el interés en que el programa continúe tiene impacto en los relatos de las entrevistadas, quienes compartieron menos información sobre las amenazas externas al programa y los obstáculos al interior de la Secretaría para su desarrollo. A pesar de esto, la información proporcionada en relación con la operación del programa fue muy enriquecedora en relación con las fortalezas y las oportunidades y el desarrollo de la Red en la alcaldía.

## Iztapalapa

Las entrevistas se realizaron en las instalaciones de LUNAS Iztapalapa denominada “Elena Poniatowska”, mismas que se encuentran dentro del Centro Social “Villa Estrella”, alcaldía Iztapalapa, Ciudad de México. Cabe señalar que el Centro de Social “Villa Estrella” cuenta con un espacio amplio, el cual no solo alberga a las LUNAS, sino que también a otras dependencias como, por ejemplo, un Centro de Atención Múltiple (CAM), el cual atiende a niñas y niños con algún tipo de discapacidad.

LUNAS Iztapalapa “Elena Poniatowska”, se encuentra hasta el final del Centro, es decir, se debe caminar un tramo considerable, aproximados unos 300-400 metros, para llegar a su puerta de acceso. Si bien es cierto que en la entrada principal del Centro hay una lona que da información básica de que ahí se encuentra una de las LUNAS de la CDMX, dentro del mismo solo se visualiza un pequeño letrero que señala la dirección que se debe tomar para llegar a la entrada.

Al llegar al lugar, la Jefa de la Unidad Departamental, ofreció su oficina para que se desarrollaran las entrevistas. Se realizaron 6 entrevistas individuales y 3 grupos focales. En cuanto a las entrevistas individuales, la primera se le hizo a la Jefa de la Unidad Departamental Luna Iztapalapa y, después, a una de las Asesoras, misma que es responsable de la parte de intervención territorial. Ambas entrevistas se dieron en un ambiente cálido y de respeto, ninguna de las dos participantes tuvo objeción alguna para dar respuesta a las preguntas que se les realizaban sobre el funcionamiento y operación de las LUNAS. En cuanto a las dos entrevistas con usuarias, ambas fueron para mujeres “referidas” a LUNAS, es decir, usuarias de los servicios que brinda esta dependencia. Ambas mujeres no solo eran beneficiarias de los servicios terapéuticos con los que cuentan en la instancia, sino que también formaban parte del grupo de impulsoras. La primera de ellas fue una mujer de 42 años, quien se presentó a la entrevista justo después de haber vivido una experiencia compleja con su actual pareja, éste la había corrido ese día del lugar que había sido su hogar por más de 20 años. La Jefa de la Unidad Departamental en conjunto con una compañera parte del Equipo técnico de la Red de Mujeres optaron por pasarla antes que a la Asesora de LUNAS, porque llevaba prisa ya que después de la entrevista tenía que ir a recoger sus cosas para mudarla a casa de su hija mayor.

La segunda fue a una mujer de 64 años, se destaca que tuvo que esperar más de dos horas para ser entrevistada, esto porque su Coordinadora zonal la citó antes de lo estipulado. Con esta entrevistada solo se abordaron temas propios de usuarias de las LUNAS. Adicionalmente se entrevistó a una abogada de las mujeres y a la alcaldesa de esta demarcación.

Respecto a la decisión de llevar a cabo entrevistas colectivas, considerando que desde la planeación se tenía pensado solo realizar entrevistas individuales, fue porque en esta alcaldía hubo una gran afluencia de compañeras Impulsoras, Coordinadoras zonales y de Equipo técnico. Por otro lado, es vital señalar que el total de participantes, tanto de entrevistas individuales como de colectivas, fue de 13 mujeres. Así, en el momento de llevar a cabo este trabajo de campo y observar que estaban llegando un número mayor de entrevistadas, se tomó la decisión de organizar dichas entrevistas en colectivo, uniendo a compañeras según su labor dentro de la Red de Mujeres, es decir un grupo de: Impulsoras, Coordinadoras zonales y, por último, de Equipo técnico. De tal manera que se organizaron 3 entrevistas colectivas cada una con 3 participantes.

La dinámica de cada una de las entrevistas se dio de una forma tranquila y de respeto entre las participantes. Sin embargo, fue notorio el nivel de estudios y la preparación en cuanto al tema de

violencia de género de cada uno de los grupos. Se resalta que se llevaron a cabo según la operación dentro del programa, es decir, primero se realizó el grupo focal de las Impulsoras, seguidas de las Coordinadoras zonales y al final del Equipo técnico. Se menciona esta parte de la preparación y apropiación sobre tema de la violencia de género porque resaltó en la dinámica, en donde, por ejemplo, mientras las impulsoras carecían de ciertas habilidades discursivas y cognitivas para expresarse sobre las formas en que una mujer puede padecer de violencia de género, fue evidente que tanto coordinadoras zonales como las compañeras de equipo técnico, tenían una mayor preparación en cuanto al tema.

Tal vez lo anterior resulte “evidente” por el grado de estudios que tienen entre las compañeras, sin embargo, fue un tema que saltó y dejó al descubierto la posible falta de una capacitación más prolongada y con mayor fortaleza cognitiva para impulsoras y coordinadoras zonales.

## Experiencias nacionales e internacionales sobre redes territoriales para promover la igualdad y prevenir la violencia contra mujeres

A diferencia de la Red que analizamos en esta evaluación, cuyo objetivo gira en torno a promover la igualdad y la no violencia, en los casos de las experiencias revisadas se concentran principalmente en la prevención de la violencia contra mujeres, no explicitan la igualdad como parte de sus objetivos. En esta revisión documental de las experiencias sobre redes territoriales y programas similares exploramos aquellas que han sido implementadas en diferentes entidades federativas y municipios del país, así como los casos encontrados principalmente en Argentina y España. Este apartado está organizado en tres rubros: el primero aborda los componentes y características en común que tienen los programas de redes en otros lugares, así como las principales diferencias entre ellos. En el segundo, se presentan algunos elementos a considerar de las redes con el objetivo de mostrar ciertas tensiones en la implementación y diseño de este tipo de acciones. Finalmente, en el tercero se destacan algunas experiencias concretas, los objetivos de esos programas y los aspectos más relevantes de cada programa o acción de redes territoriales analizadas.

### Características comunes y diferencias entre las redes analizadas

En los programas y redes territoriales que se han implementado en diferentes partes de México destacan aquellos promovidos por instituciones federales. Cuatro de ellas han sido las principales

impulsoras: la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tanto en su versión más reciente que corresponde al Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) como en su versión anterior denominada Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN) y el Instituto Nacional de Desarrollo Social mediante el Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF). Esto indica que los programas y redes territoriales se han promovido como parte de las acciones o políticas en materia de seguridad pública, desarrollo social y prevención de la violencia contra mujeres. Sin embargo, en ninguno de los casos existen datos que muestren que tales acciones se realizaron como parte de una articulación entre estas políticas e instituciones.

Respecto al financiamiento, con independencia de los casos en particular que se identificaron y de la entidad o municipio que representan, todos han sido financiados por una de las instituciones mencionadas. Un dato relevante es que no se encontraron casos donde los gobiernos estatales o locales hayan sido los principales impulsores de estas iniciativas, como sí sucede en el caso de la Ciudad de México.

En cualquiera de sus versiones y organización financiadora, prácticamente todos los programas de las redes territoriales dirigidas a la ciudadanía que se observaron en esta revisión tienen las siguientes características o componentes: integración de la red; formación, acciones de información o sensibilización, detección y enlace con instituciones. En México, por ejemplo, las redes territoriales que se derivan del programa de FORTASEG, también incluyen un componente más que es el de la georreferenciación de espacios públicos que se consideran riesgosos para las mujeres y la modificación o mejora de la infraestructura urbana para prevenir situaciones de violencia.

Respecto a integración de las redes, se observa que en general quienes las conforman son principalmente mujeres líderes de colonias populares en los municipios o bien de demarcaciones territoriales (colonias o polígonos) consideradas de riesgo o con incidencia delictiva alta. Dado que el perfil de las líderes garantiza de alguna manera la movilización para incorporar a más mujeres, las redes se terminan integrando por mujeres que se conocen, son beneficiarias de programas o bien, incluso en algunos casos comparten afiliación a algún partido político.

La formación, en general consiste en una serie de sesiones de capacitación dirigidas a las mujeres que integran las redes, estas sesiones son breves y se abordan temas sobre género, roles, estereotipos, violencia contra mujeres, derechos humanos, marco normativo sobre prevención y atención de violencia contra mujeres y liderazgo. El número de horas es variable, en algunos casos como FORTASEG, piden que las mujeres que forman parte de estas redes territoriales asistan a por lo menos 20 horas de capacitación, en otros casos, como PAIMEF el número de horas puede ser más reducido

(de 8 a 16). En las que impulsa CONAVIM e INMUJERES no se encontró referencia sobre la duración de la capacitación.

Otro componente importante de estas redes, son las acciones de información y/o sensibilización que se espera que las integrantes de las redes realicen. En este rubro, dichas acciones son variadas, pueden ser desde campañas de información impresas, material visual en espacios públicos (por ejemplo, espectaculares o bardas pintadas), pláticas informativas sobre la existencia de la red y las funciones que tienen, foros, pláticas especializadas con apoyos institucionales sobre temas de violencia, salud, igualdad de género, ciclos de cine debate, folletos o difusión en espacios con altas concentraciones de población (transporte público, plazas principales, mercados, etc.). Para realizar estas actividades, se observó que por lo menos en tres de los cuatro programas provenientes de la federación les piden a las integrantes de las redes territoriales, que sean ellas quienes las realicen y quienes gestionen algunos aspectos logísticos para desarrollarlas, ya sean los espacios, la convocatoria, el material, personal especializado en instituciones, bardas, etc. En este punto es importante destacar que las integrantes de la red no reciben ningún apoyo económico o remuneración alguna por el trabajo que realizan, lo hacen en su “tiempo libre”, que generalmente es por las tardes y acompañadas en muchos casos de sus hijos e hijas pequeñas.

Una diferencia adicional entre las experiencias revisadas y la Red de mujeres por la igualdad y no violencia en la Ciudad de México, es que las mujeres generalmente pertenecen al contexto donde intervienen, es decir, residen en las colonias y conocen muy bien el contexto.

A través de las actividades que realizan en sus territorialidades, se espera que identifiquen casos de violencia contra mujeres y las canalicen a algunas instancias que atiendan dicha problemática. Esto parte del supuesto de que a través de las intervenciones que realicen las integrantes de la red, las mujeres de la colonia o comunidad pueden estar en posibilidades de identificar que viven alguna situación de violencia y acudir a alguna de las integrantes para buscar ayuda. Y de alguna forma esta idea parte del conocimiento gubernamental sobre la baja proporción de mujeres que reporta haber vivido violencia y acude a alguna institución pública a pedir ayuda, ya que de acuerdo con la última Encuesta sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, el porcentaje de mujeres que busca ayuda formal en las instituciones públicas no llega al 20%. Si bien estas estrategias como las redes territoriales pueden funcionar como punto de articulación entre la ciudadanía y las instituciones públicas, los resultados que muestran para tal efecto son magros.

En otros casos como los de las redes impulsadas por FORTASEG, han incluido también el componente de georreferenciación de puntos que representen riesgos a la seguridad de las mujeres y que puedan prevenir situaciones de violencia. Esto se hace desde hace más de siete años y se toma como referencia principal la metodología del programa ONU-Hábitat sobre ciudades seguras. De esta forma, las mujeres que integran la red y que generalmente residen en las colonias o municipios donde se

forman dichas redes, son quienes definen en qué puntos es necesario modificar o mejorar la infraestructura urbana para prevenir situaciones de riesgo en general y de violencia contra mujeres en particular.

En algunos casos, además de los elementos descritos, también incluyen capacitación con funcionarios y funcionarias públicas como parte de las actividades de la Red. Por ejemplo, en las que promueve CONAVIM, se identificó que se imparten procesos de sensibilización a quienes se encargan de atender a las mujeres víctimas violencia, en cambio en las que promueven desde FORTASEG, el único componente de capacitación y/o sensibilización con funcionarios o funcionarias sobre estos temas, se realiza en conjunto con las mujeres integrantes de la red sobre el enfoque territorial de ciudades seguras, previo a que realicen las marchas exploratorias donde identifican geográficamente (mediante un recorrido-caminata), con mayor precisión los puntos de riesgo a partir de la propia percepción de las personas que lo realizan.

Otro elemento distinto en algunos de los programas como el de CONAVIM, es que incorporan un componente más amplio de trabajo con hombres, desde involucrarlos en las propias redes, impartir procesos de sensibilización y promoción sobre masculinidades y propuestas de solución en materia de violencia contra mujeres. Este elemento es muy importante, porque en general en la mayoría de las experiencias revisadas sobre redes territoriales quienes las integran y/o participan en las actividades son mujeres. Solo se identificó la participación de hombres en experiencias como la de CONAVIM y en las experiencias internacionales de España y Argentina. Contrario a lo anterior, en los casos de los programas de redes promovidas por FORTASEG, PAIMEF e INMUJERES, las redes se conforman únicamente por mujeres y el trabajo de formación y sensibilización va dirigido solo a ellas.

## Experiencias de redes territoriales

En este apartado se presentan los aspectos más relevantes de las experiencias que se han implementado en otros lugares a nivel nacional e internacional sobre redes territoriales. En cada una de ellas se muestran datos sobre el lugar donde se implementó, la institución que la promovió, una síntesis, los componentes y otros elementos importantes.

Redes ciudadanas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres indígenas en México

*Lugar/país de implementación:* México: Baja California, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz. 55 municipios.

*Institución:* Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres-SEGOB

*Año:* 2016

### *Resumen:*

Definen a las Redes Ciudadanas como grupos que establecen mecanismos de apoyo, atención y prevención en su entorno.

- *Componentes:*
  - Capacitar a las y los participantes en materia de derechos humanos
  - Coadyuvar con las instituciones públicas en acciones efectivas encaminadas a una vida libre de violencia para las mujeres.
  - Formar y sensibilizar en temas de género a servidoras y servidores públicos encargados de atender a las mujeres víctimas violencia con el fin de garantizar una atención multidisciplinaria, coordinada y especializada enfocada al desarrollo y empoderamiento de las mujeres y niñas.
  - Impartir talleres de enseñanza-aprendizaje destinados a generar propuestas de solución en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres con el fin de construir nuevas masculinidades no violentas desde el ámbito local
  - Trabajar con hombres, en el entendido que la igualdad de género y la lucha por la igualdad de los derechos humanos de las mujeres nos compete a todas y a todos.
  - El tema de masculinidades se posicionó como prioritario para las comunidades
- *Aspectos relevantes:*
- 371 participantes, de los cuales 76.5% son mujeres y el 23.5% son hombres y tuvo un impacto en 55 municipios.
  - Se generó un directorio de referencia y contra referencia por entidad federativa para que todas las autoridades y personas involucradas en el proyecto sepan canalizar a mujeres víctimas de violencia
  - Plan de Acción por cada red, en donde las y los integrantes de las redes trabajan en temas prioritarios en sus comunidades, tales como: El combate a la discriminación que enfrentan las mujeres; la sensibilización de las autoridades comunitarias, hombres y mujeres indígenas en temas de derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, violencia de género y masculinidades no violentas; la sensibilización del funcionariado estatal que tiene contacto o brinda algún tipo de servicio o atención a mujeres víctimas de violencia; el fortalecimiento y ampliación de los programas de reeducación de agresores; la vinculación de los Centros de Justicia para las Mujeres y los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres con las Casas de la Mujer Indígena para realizar acciones en conjunto que fortalezcan las redes; y la formalización, en varias de las redes, de instrumentos jurídicos a la Red Ciudadana e Interinstitucional, así como la creación de organigramas y las obligaciones de cada integrante de la Red.

## Modelo de redes comunitarias para la detección, apoyo y referencia de casos de violencia de género

- *Lugar/país de implementación:* Aguascalientes, México.
- *Institución:* Instituto Nacional de las Mujeres/Instituto de las Mujeres de Aguascalientes/ Red Nacional de Refugios
- *Año:* 2009

*Resumen:* El objetivo de la Red fue constituir un mecanismo de apoyo social que permita identificar y referir los casos de violencia que viven las mujeres de colonias marginadas en el estado de Aguascalientes, con la finalidad de instrumentar acciones que contemplen el diseño de metodologías y herramientas que coadyuven en la prevención, atención y sanción de la violencia de género.

### *Componentes:*

- Se seleccionaron 20 mujeres y 10 habitantes de las colonias Pilar Blanco e Insurgentes para la implementación del proyecto. Para la selección de las y los integrantes se diseñó un formato de registro con el cual, el IAM identificó a las y los integrantes de la red.
- Diseño de talleres de capacitación para la elaboración de un modelo de Redes comunitarias para la detección, atención y referencia de casos de violencia de género. Las temáticas para considerar en los talleres fueron: Equidad de género; derechos humanos; Detección de los tipos y ámbito de la violencia; Identificación del riesgo de violencia; Identificación de peligrosidad del agresor; Construcción de protocolos; Institución y objetivo de redes comunitarias. Se capacitó a 20 mujeres que mostraron características de liderazgo, con la finalidad de proporcionar las herramientas teóricas y prácticas que les permitan la detección y referencia de casos de violencia.
- El tipo de intervención es la prevención mediante una campaña de difusión de servicios muy extensa
- Activación de la red cuando conocen de un caso de violencia
- Herramientas para conocer severidad y frecuencia y a partir de ahí canalizar a la instancia idónea de acuerdo con su ruta crítica establecida
- Acudir a espacios públicos de concentración amplia para brindar servicios de información, talleres y conferencias.
- Catálogo de opciones de atención y enlaces en las instituciones para el seguimiento del caso
- Vinculación con organizaciones civiles y con instituciones.
- *Aspectos relevantes*
  - Es una red que integró la participación de hombres y mujeres. En este caso, el desarrollo de redes de detección, apoyo y referencia de casos de mujeres que viven

alguna forma de violencia, consistió en la articulación de mujeres líderes, organizaciones civiles e instancias de gobierno involucradas en el tema de violencia.

- Se elaboró un documento marco para evaluación de nivel de riesgo de la víctima, el nivel de peligrosidad del agresor y la detección de Redes comunitarias con las que cuenta la víctima.
- Se diseñó un Menú de Opciones y un Mapa de servicios que servían como guía para la referencia de casos:
- Menú de opciones del estado de Aguascalientes
- Mapa de servicios según el nivel de atención a la violencia
  - Se construyeron protocolos para la segura y efectiva referencia de casos en comunidades de zonas urbanas marginales.
  - Se levantó un registro de casos de violencia en zonas urbanas marginales mediante un Sistema de redes comunitarias el cual permite la administración y seguimiento tanto de las Redes instaladas, como de las ciudadanas y los ciudadanos que en ellas participan y los recursos que aportan. Además, sirve para el monitoreo de los casos referidos y así, garantizar y salvaguardar a las mujeres detectadas. Se desarrolló este sistema en la plataforma tecnológica de Gobierno del Estado. Esta red funciona para:
  - Generación automatizada de consultas y reportes de resultados observados y esperados; conocer de manera detallada todas las actividades realizadas estableciendo claramente tiempos, resultados esperados, obtenidos y evidencias de su ejecución; lograr, el mejoramiento de los resultados y obtener cruces de información con otros sistemas desarrollados que permitan conocer las problemáticas regionales y coadyuven a la elaboración de políticas públicas; sistema de información basado en una interfaz Web sencilla y cómoda que facilita su operación; promover y fortalecer el trabajo ordenado y sistematizado de todos los involucrados en el Modelo de Redes Comunitarias, que les permitan interactuar.
  - El desarrollo de las redes se implementó en tres fases: la primera fase consistió en la homologación de criterios a partir de temas como: perspectiva de equidad de género, derechos humanos, tipología de la violencia, factores de riesgo y Redes comunitarias, esto para contar con un marco teórico uniforme. La segunda fase incluyó la exposición de tecnologías sociales, procedimientos y protocolos para referir casos de riesgo, y tercera fue la conformación de las redes a partir de los modelos de referencia y de articulación de las redes.
  - Entre los beneficios que visualizan al pertenecer a una red de apoyo, detección y referencia de casos, destacan: capacitación y sensibilización al personal que labora en las diferentes instituciones de gobierno, contar con un conocimiento mayor sobre las leyes, sentirse respaldadas por organizaciones civiles, por mujeres líderes en los

municipios, dicho de otro modo, no sentir que están solas cuando acompañan a una mujer que vive violencia o cuando alguna de ellas pase por una situación similar; y el beneficio más importante, la alianza que se puede hacer entre todas para combatir la violencia, pero manifiestan que es importante involucrar a las autoridades.

- *Propuestas:*
  - Creación de instrumentos y herramientas aterrizadas al contexto particular.
  - Visitas de seguimiento a las integrantes de las Redes comunitarias.
  - Contar con recursos económicos que agilicen la referencia.
  - Realizar nuevos talleres de capacitación con las integrantes de las redes para el reforzamiento y profesionalización de su labor
  - Realizar conferencias en las comunidades sobre violencia dando a conocer nuestra labor dentro de la red de manera institucional.
  - Realizar convenios de colaboración con las autoridades de las localidades y municipales para poder realizar una estrategia de apoyo a las redes.
  - Sensibilizar a hombres sobre la importancia de la equidad de género y el respeto de sus diferencias y de la labor que ellos pueden realizar en la lucha por la erradicación de la violencia y el respeto a los derechos de las mujeres.
- *Aprendizajes:*
  - Una red social de detección, apoyo y referencia de casos de violencia que cuente con la participación responsable y comprometida de instancias que se encuentren en los distintos niveles de atención puede ser la alternativa más articulada para salvaguardar la vida de las mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia.
  - Las barreras que impiden a las mujeres de zonas urbanas marginadas a acceder a los servicios de atención a la violencia, pueden ser derribadas con una red comunitaria de detección, apoyo y referencia de casos que funcione adecuadamente.
  - Las mujeres líderes que integren estas redes deben ser mujeres comprometidas, conscientes de su realidad, los valores y costumbres de su comunidad, y con capacidad de vincular a las instancias y actores involucrados en las redes.
  - Las redes de detección, apoyo y referencia de casos necesitan el trabajo comprometido, no sólo de quienes la integran, la articulación con la comunidad en general y con las autoridades, resulta indispensable para su conformación y fortalecimiento.
  - Las herramientas, procedimientos e instrumentos empleados para el desarrollo de redes, resultan más efectivos si cuentan con la retroalimentación e incorporación de las observaciones y ajustes realizados por las y los integrantes de la red, aterrizándolos a su contexto.

- Cada integrante de la red es valiosa, cada conocimiento, recurso, experiencia o habilidad tiene valor dentro de las redes comunitarias.
- Es importante y necesario sistematizar las acciones de las redes comunitarias, pues éstas permitirán visualizar el trabajo y la importancia de éste para la comunidad, y profesionalizarlo.
- Los lazos entre las organizaciones de la sociedad civil y las mujeres líderes son vitales, ya que su labor se ve complementada, lo que redundará en beneficios mutuos en la erradicación de la violencia contra las mujeres y sus hijas e hijos.

Proyecto de formación de promotoras y promotores territoriales en género (Re.Te.Ger Red territorial en género)

*Lugar/país de implementación:* Argentina

*Institución:* Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación. Dirección General de Políticas de Género

*Año:* 2018

*Resumen:*

La Dirección General de Políticas de Género tiene entre sus funciones la realización de instancias de difusión, sensibilización y capacitación sobre la temática de género y derechos de las mujeres, así como la articulación con organismos estatales y de la sociedad civil para abordar temas de su competencia<sup>1</sup>. Para llevar a cabo dichas funciones, uno de sus principales ejes de trabajo es el Proyecto de Formación Comunitaria dirigido a diversos actores de la sociedad civil con el objetivo de incidir en la prevención de la violencia de género, a partir del uso de herramientas de carácter participativo que promuevan la reflexión sobre la construcción histórica y social de las relaciones de género. Además, a través de esta formación, se dan a conocer las competencias y obligaciones estatales dirigidas a garantizar el acceso a la justicia, la prevención, investigación y sanción de las situaciones de violencia y la atención a las víctimas.

El objetivo es “transmitir herramientas teórico prácticas a referentes sociales y barriales para que puedan acompañar a las mujeres y personas LGTBI que atraviesen situaciones de violencia, mediante la conformación de redes comunitarias en distintas localidades del país, que faciliten la articulación entre actores barriales e instituciones estatales, [contemplando] también la realización de actividades barriales de incidencia para prevenir, concientizar y visibilizar la violencia machista”. El objetivo último de RE.TE.GER es crear redes autónomas conformadas por referentes sociales, que, formadas/os y acompañadas/os por el MPF, se constituyan en el enlace entre víctimas de violencia de género y las instituciones estatales encargadas de dar respuesta a este fenómeno.

#### *Componentes:*

- Contempla una primera etapa de formación de contenido conceptual: con temas como roles y estereotipos de género, violencia de género y diversidades sexuales, ruta de la denuncia, acompañamiento a víctimas, abuso sexual y maltrato infantil, derechos sexuales y reproductivos, trata de personas y ciberdelincuencia
- Una segunda instancia de planificación e implementación de acciones de incidencia pública en los barrios que promuevan la desnaturalización de la violencia y consecuente prevención.
- Acompañar a las víctimas cuando el problema está instalado
- Prevenir la violencia machista en las acciones de la vida cotidiana, con el fin de propiciar las condiciones para el necesario cambio cultural.
- Las/los promotoras/es son la bisagra entre las instituciones y las víctimas para que éstas puedan identificar las situaciones de violencia en que se encuentran y decidan activar los mecanismos de denuncia o asumir otras estrategias
- Proceso de certificación de las promotoras/es territoriales en género (96% mujeres y 4% hombres)

#### *Resultados:*

En total, el equipo de coordinadoras/es de los talleres estuvo conformado por 26 profesionales con distintas formaciones (abogadas/os, psicólogas/os y trabajadoras/es sociales), lo que garantizó contar con un enfoque multidisciplinario y, a su vez, especializado para el abordaje de las temáticas. Asumieron un doble papel: como coordinadoras/es logísticos de los encuentros de formación y como talleristas.

El tiempo de duración de implementación del proyecto, fue concebido en cuatro meses, dividido en dos etapas: tres meses dedicados al proceso de formación y el último mes para la planificación de acciones de incidencia de las redes de promotoras/es conformadas<sup>12</sup>. Los encuentros de formación se llevaron a cabo con una periodicidad de uno por semana y con una extensión de dos horas por encuentro. En cada barrio se realizaron en promedio once encuentros de formación, resultando 4 el número mínimo de encuentros<sup>13</sup> y 17 el número máximo<sup>14</sup>.

Se les consultó a las y los promotores que hicieron acompañamientos en torno a su percepción de la atención recibida en las instituciones, lográndose agrupar en tres categorías las fallas identificadas: 1. Ausencia de contención y revictimización de las mujeres denunciantes, en especial en las Comisarías; 2. Funcionarias/os no capacitadas/os en perspectiva de género; y 3. Lentitud y burocracia al momento de atender los casos.

#### *Acciones y propuestas de incidencia:*

- Charlas y talleres en escuelas y/o centros comunitarios; instalación de puntos de atención y difusión; filmación de micros audiovisuales en quechua, guaraní y castellano para prevenir la violencia machista; colocación de cerámica para señalar el feminicidio de Micaela Gaona y realización de recorrido barrial para visibilizar otros tres casos de mujeres que perdieron la vida por la violencia machista; recorridas barriales, encuentros con vecinas/os y participación en movilización de “Ni una Menos”; Cine y teatro debate; mateadas en casas de promotoras/es; participación en 3 grandes festivales barriales sobre derechos de las mujeres; reuniones y encuentros con diversas instituciones y organizaciones sociales
- Se planificaron acciones de seguimiento entre las cuales destacan: Intervenciones urbanas; creación de aplicaciones para contar con herramientas informativas acerca de los diferentes abordajes; micros audiovisuales bilingües de concientización en perspectiva de género para transmitir en el transporte público; coordinación con Centros de Salud locales para iniciar procesos de formación.
- Otro trabajo que resulta importante mencionar, lo constituye la elaboración de las guías de recursos locales, herramientas informativas que permiten colocar en manos de la comunidad, los datos básicos sobre las instituciones (públicas o de la sociedad civil) que existen en cada localidad para la atención de la violencia de género.

Programa de Fortalecimiento a la Seguridad

*Lugar/país de implementación:* México (300 municipios\*)

*Institución:* Segob y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

*Año:* 2018

*Resumen:*

Promover la participación y organización de las mujeres, a través de la conformación de redes comunitarias que fomenten la solidaridad, la seguridad ciudadana y la cohesión social y diseñen e implementen estrategias y acciones que permitan prevenir la violencia de género.

*Componentes:*

- Diagnóstico sobre violencia de género en el municipio y en las colonias seleccionadas
- Conformación de la Red de promotoras integrada por una coordinadora, 4 mentoras, 4 multiplicadoras por cada mentora y 4 promotoras por cada multiplicadora y capacitación a las integrantes de la red.
- Implementar acciones para prevenir la violencia de género
- Diseñar una estrategia de apropiación de espacios públicos
- Diseñar una página web de la red

- Acompañamiento de policías con enfoque de proximidad social

Red comunitaria de Mujeres Zacatecanas para la prevención de las violencias con perspectiva de género

*Lugar/país de implementación:* Zacatecas, México.

*Institución:* Presidencia Municipal de Zacatecas con apoyo del Programa de Fortalecimiento a la Seguridad (FORTASEG)

*Año:* 2018

*Resumen:* El objetivo de esta red fue promover la participación y organización de las mujeres a través de la conformación de redes comunitarias que fomenten la solidaridad, sororidad, la seguridad ciudadana y la cohesión social y diseñen e implementen estrategias y acciones que permitan prevenir la violencia de género.

*Componentes:*

- Diagnóstico sobre violencia de género en el municipio y en las colonias seleccionadas
- Conformación de la Red de promotoras integrada por una coordinadora, 4 mentoras, 4 multiplicadoras por cada mentora y 4 promotoras por cada multiplicadora.
- Capacitación en temas de género, marco legal de los derechos de las mujeres, prevención y atención de la violencia contra mujeres y acompañamiento a víctimas.
- Plan de acción integral de prevención de la violencia contra mujeres
- Estrategia de apropiación de espacios públicos con PEG
- Sensibilización sobre espacios públicos y género a funcionarios/as e integrantes de la red.
- Marchas exploratorias de seguridad con enfoque de género y ciudades seguras
- Mejoramiento de espacios públicos
- Diseño de una Web
- Acompañamiento y canalización de casos detectados
- Talleres socio productivos
- Talleres de actividades recreativas

*Aspectos relevantes:*

La red se conformó únicamente por mujeres provenientes de dos colonias populares del municipio de Zacatecas. Un total de 101 mujeres participaron en ella y se llevaron a cabo las acciones descritas en el punto anterior. Las mujeres recibieron como estímulo la incorporación de talleres socio- productivos,

así como un taller de defensa personal y llevaron a cabo actividades de cine debate en escuelas primarias y secundarias de sus colonias.

- a) Mapa de la ciudad prohibida: punto de partida del mainstreaming urbanístico. Manual de prácticas, iniciativas y experiencias contra la violencia de género

*Lugar/país de implementación:* Bizkaia, España

*Institución:* Observatorio de la violencia de género      *Año:* 2014

*Resumen:* Profundizar en la identificación de los puntos negros para las mujeres en la ciudad de Donostia-San Sebastián introduciendo el enfoque de género en el diseño y planificación urbanística

*Componentes:*

- Participación de voluntarias de distintas franjas de edad y situaciones personales que pusieron atención en sus desplazamientos cotidianos sobre aquellos aspectos problemáticos en su movilidad el uso de la ciudad para luego informar los hallazgos opiniones.
- Identificación de lugares peligrosos
- Departamento de obras públicas abre una línea de subvención para integrar la perspectiva de género en el urbanismo municipal.
- Eliminación de espacios inseguros, disposición de servicios de proximidad y creación de un entorno con diversidad de usos.

- b) Corresponsales juveniles. La violencia de género en las TIC. Manual de prácticas, iniciativas y experiencias contra la violencia de género

*Lugar/país de implementación:* Bizkaia, España

*Institución:* Servicios de Información Juvenil: Centro Regional de Información y Documentación Juvenil. Observatorio de la violencia de género      *Año:* 2014

*Resumen:* Sus objetivos fueron promover la figura de corresponsal juvenil como dinamizadora del espacio público de los Institutos de Enseñanza Secundaria y como canalizadora de las demandas de las y los jóvenes, respecto al tema de relaciones igualitarias entre adolescentes; reforzar la labor que las y los docentes inician en el aula en materia de igualdad descentralizando la información y contribuir a través de la dinamización de la información en materia de igualdad a desarrollar valores coeducativos como base de una adecuada convivencia en los centros; favorecer el desarrollo de la empatía y el respeto, así como de habilidades, actividades, actitudes y valores para una resolución dialogada de conflictos; facilitar información a las y los jóvenes sobre los principales recursos tanto personales y sociales, como policiales o judiciales que están a disposición de las víctimas de violencia de género.

*Componentes:*

- Gestionar un panel informativo y atender un punto de información juvenil informando sobre todos los servicios que pueden interesar: ocio y tiempo libre, alojamientos, becas, ayuda, y trabajo, direcciones de interés.
- Detectar, recopilar y transmitir las demandas y necesidades de sus iguales.
- Formación sobre violencia de género en el noviazgo y violencia digital
- Concurso fotográfico con votación pública en internet y la elaboración de videos para correspondientes. La inclusión en la Web de noticias e información relevante contra la violencia utilizando fórmulas creativas para captar el interés o la atención sin desvelar inicialmente la temática oculta.

Programa de Agentes de Apoyo Social

*Lugar/país de implementación:* Bizkaia, España

*Institución:* Servicio de Mujer e intervención familiar en colaboración con asociaciones de mujeres  
Año: 2014

*Resumen:* Crea la figura de agente de apoyo social para realizar labores de información, orientación, y acompañamiento a mujeres en situación de maltrato a manos de su pareja o expareja. El programa busca construir una estructura social que contribuya a la erradicación de la violencia contra las mujeres sirviendo de puente entre las víctimas y las instituciones, facilitando la detección y atención en los recursos sociales. Asimismo, busca facilitar la integración y participación social de dichas mujeres en su entorno más inmediato, contribuir a la sensibilización social en el problema de violencia y la importancia de la participación de la sociedad civil en su erradicación.

*Componentes:*

- Potenciar la protección social a las víctimas de violencia desde su entorno vecinal
  - Captar a mujeres víctimas de violencia que no acuden a los servicios sociales ya sea por desconocimiento, desconfianza o cualquier otro tipo de obstáculo familiar, social o individual
  - Se seleccionó a las asociaciones colaboradoras en función de diferentes criterios como dimensión, características y alcance, ubicación, grado de representatividad y diversidad de las socias, etc.
  - La conformación de la red de Agentes se formalizó mediante un convenio con las organizaciones civiles.
- c) Red Ciudadana de Voluntariado para la Detección y Apoyo a las Víctimas de Violencia de Género en la Universidad de Sevilla. Manual de prácticas, iniciativas y experiencias contra la violencia de género

*Lugar/país de implementación:* Sevilla, España

*Institución:* Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía y la Unidad para la Igualdad de la Universidad de Sevilla

*Año:* 2014

*Resumen:* Los objetivos de programa consisten en acoger, informar y asesorar a las posibles víctimas de violencia de género con independencia de que esa violencia la haya vivido por parte de otro miembro de la comunidad universitaria o fuera de ella.

*Componentes:*

- Involucra al mayor número posible de la población universitaria para que se sensibilicen, acompañen o medien entre las víctimas y la administración pública derivando a otras instancias de la universidad o ajenas a ellas.
- Crear una comunidad universitaria activa, reflexiva y responsable ante este problema social.
- Parten de una formación en materia de violencia de género y voluntariado a las personas interesadas en participar en la red ciudadana, integrando conceptos fundamentales sobre acoso sexual y por razón de sexo, violencia en la relación de pareja, violencia en parejas jóvenes, valoración del riesgo y sus herramientas y recursos. Todo esto mediante cinco módulos.
- Cuentan con una coordinación específica, a fin de que la red pueda realizar labores de sensibilización en los campus universitarios, esto mediante espacios informativos, material de divulgación, talleres, programas de radio, imágenes o noticias relacionadas con la igualdad, seminarios sobre masculinidades.
- Detección mediante recopilación de datos relevantes en materia de violencia de género entre la población universitaria con la elaboración y difusión de un cuestionario o entrevista breve y la creación de un espacio permanente de atención/información
- Acompañamiento y estrategias de derivación a distintos servicios dentro y fuera de la universidad.

A manera de conclusión de este apartado, los datos disponibles sobre las experiencias revisadas muestran que tanto en el diseño como en la implementación de las redes territoriales que promueven la no violencia contra mujeres existen diferentes elementos a considerar que dan cuenta de algunas tensiones importantes.

En el rubro de integración de las redes un aspecto problemático es la convocatoria de las mujeres y población en general para conformarlas. Es común que sean invitaciones directas a lideresas de

colonias populares, y que a ellas mismas se les solicite que inviten a otras mujeres que conozcan, principalmente los vínculos previos entre quienes las convocan y las lideresas suelen ser porque están afiliadas a algún partido político y/o son promotoras de voto en sus colonias. Si esto opera así, entonces también se corre el riesgo de convertir las redes en un programa clientelar donde quienes la integran esperan tener beneficios concretos por pertenecer a ella y cuando estos beneficios no se materializan, entonces suele desalentarse el seguimiento de las acciones que se supone deben realizar y pueden presentarse otros problemas por la competencia de acceder a beneficios adicionales en otros programas.

Otro punto importante para considerar sobre la integración de las redes, son los perfiles de quienes las integran, esto porque a quienes se convoca es principalmente a mujeres, generalmente de colonias populares o consideradas de riesgo, que en su mayoría su ocupación es el trabajo doméstico y de cuidados en su hogar, muchas de ellas viven con su pareja, y tienen por lo menos un hijo. Este perfil funciona como espejo en el programa, si bien se busca que las mujeres que forman parte de la red informen, detecten, canalicen o acompañen a otras en situación de violencia a las instancias gubernamentales, muchas veces son ellas mismas quienes identifican que viven estas problemáticas y es frecuente que la información sobre el problema no trascienda hacia el resto de la población en la colonia o comunidad y se quede principalmente en ellas. En todo caso, a quienes suelen llegar o con quienes baja la información es con otras mujeres que tienen su mismo perfil, pero que en muy pocos casos elegirán la red como vía para buscar ayuda.

Gran parte de las acciones relacionadas con las políticas para enfrentar la violencia parten del supuesto de involucrar solo a las mujeres por ser las principales afectadas del problema, sin embargo, dado que la violencia es estructural y relacional, es necesario que se intervenga y se integren también a los hombres y a otros sectores del gobierno para pensar políticas más amplias. De otra forma la visión sobre atender solo a las mujeres resulta limitada y con resultados mínimos. Por otro lado, al pensar en las mujeres para integrar la red, reproducen los estereotipos de género –quizá sin intención–, al colocarlas en una posición de “cuidadoras” y “responsables del bienestar de la comunidad”. Esto implica que se asume que son las responsables de buscar ayuda para su propio bienestar, el de su familia y ahora el de su comunidad. Constituir redes solo con mujeres, reproduce en cierta medida esas ideas, partiendo de la premisa de que las mujeres son cuidadoras de los demás y “deben” procurar el bien común en la colonia o comunidad donde viven. Es decir, las considera como un medio para el logro del fin último que es el bienestar de los otros (a nivel familiar o comunitario) y no como sujetas de derechos en las propias acciones.

El otro gran tema en la conformación de las redes con las mujeres es que quienes participan de por sí suelen tener jornadas de trabajo extensas, ya sea remunerado o no remunerado (trabajo doméstico y de cuidado en sus hogares), o ambos. Este tipo de acciones suponen una carga adicional a sus actividades cotidianas y generalmente no obtienen algún reconocimiento o remuneración por

hacerlo. Por lo tanto, reproducen otra forma de desigualdad con las mujeres que integran las redes exploradas al no contar con una remuneración proporcional que corresponda al trabajo que realizan y frente a eso, al remunerarlo, también está el riesgo de que se constituya con más elementos que muestren que el programa es absolutamente clientelar.

Finalmente, al estar conformado por ciudadanas, se enfrenta el problema de la rendición de cuentas sobre las actividades que realizan. Es decir, en esa calidad de “promotoras” tal como se les denomina en FORTASEG y en el PAIMEF, las acciones programadas dependen de que las integrantes de la red cuenten con ciertas habilidades como la capacidad de gestión, del tiempo disponible para hacerlas, y de la capacidad de convocatoria, en algunos casos la conjugación de estos elementos pueden mostrar resultados favorables y cumplir con los objetivos propuestos por este tipo de programas, en otros, las mujeres terminan delegando en las demás integrantes de la red –las lideresas- toda la carga de las actividades de sensibilización programadas. En estos casos, si incluso las lideresas y las demás argumentan que no pudieron desarrollar las actividades, el recurso destinado para la red se habrá perdido, y por lo tanto a ellas, no se les pueden exigir mayores resultados ni hacerlas responsables de hacer actividades cuya responsabilidad es principalmente de las instituciones gubernamentales, que son quienes por obligación legal y en cumplimiento de sus funciones deben realizarlas y dar cuenta de ellas.

Sobre la formación de las integrantes de las redes, como ya se mencionó en el primer apartado, consiste principalmente en integrarlas en talleres y sesiones breves de información donde se abordan temas como perspectiva de género, violencia contra mujeres, marco normativo sobre los derechos de las mujeres, liderazgo, etc. Sin embargo, evidentemente los procesos de formación también dependen de los tiempos disponibles que tengan las mujeres que integran las redes. En muchos casos, con independencia del horario que elijan para realizar la formación –matutino o vespertino- están a expensas de sus cargas de trabajo doméstico o extra doméstico, y una situación que generalmente no se prevé es el cuidado de niñas y niños que las acompañan. Esto implica que en las intervenciones se consideren recursos humanos adicionales cuya función sea exclusivamente la del cuidado de menores, esto a fin de que las mujeres y en general las personas que participan en la capacitación puedan concentrarse en las actividades y contenidos de los talleres o sesiones.

En la formación también se ha identificado que en algunos casos no se cuenta con materiales homologados que deben ser reproducidos en las sesiones. Es decir, si bien plantean un temario general, como pasa en FORTASEG, en cada entidad y municipio donde se implementa ese programa contratan a personas que hipotéticamente debieran tener experiencia en los temas, sin embargo, no hay un contenido mínimo que sea el estándar para cumplir y sobre el cual se puedan evaluar los procesos de aprendizaje. Por lo que es necesario que en ese rubro se tenga cautela tanto con el contenido como con el perfil de las y los facilitadores del proceso de capacitación, a fin de que el resultado sea favorable y no surjan situaciones adversas a lo programado.

Respecto a las acciones de formación y sensibilización, también se presentan una serie de situaciones a considerar. Una de ellas es que dejan en las mujeres integrantes de la red, una responsabilidad de gestión y de difusión que si bien funciona en alguna medida, es muy limitada, esto debido principalmente a que las mujeres terminan poniendo sus propios recursos económicos para lograr gestionar los espacios donde difunden sus actividades, tales como escuelas y lugares públicos de alta concurrencia, y para solventar sus propios gastos de transporte hacia el lugar donde se capacitan en el proceso de formación, o bien donde realizan la difusión y las actividades de información y sensibilización. Por otro lado, las actividades de información y sensibilización tampoco suelen tener seguimiento, por ejemplo, se acude a una escuela a repartir información impresa sobre el programa o instituciones de atención en casos de violencia, y difícilmente se regresa a esa misma institución en meses o años posteriores como parte de un seguimiento estructurado de este mismo programa. En otro ejemplo, en sesiones o ciclos de cine debate, suelen hacer algunas sesiones, pero no tienen seguimiento de información que complementa dichas acciones de manera permanente. Partiendo de que el objetivo de las acciones de información y sensibilización se cumple y el contenido de dichas acciones es acorde a los temas que se proponen para la prevención de la violencia y que en general se hacen las actividades y se transmiten los contenidos correctamente, es importante el seguimiento y la permanencia de este tipo de acciones. En otros casos, la idea de sensibilización y pláticas informativas termina planteándose de una forma totalmente distinta a la establecida en el programa, esto porque la implementación atraviesa los propios recursos cognitivos de las mujeres que integran la red, pero también las subjetividades y creencias sobre la postura que tienen frente a los temas involucrados.

Derivado de estas acciones de información y sensibilización, las redes parten del supuesto de que es en ese proceso cuando pueden identificar casos donde las mujeres se encuentren en una situación de violencia y, por lo tanto, deben hacer la canalización y/o acompañamiento a las instituciones. No obstante, esto no sucede necesariamente de esta forma y no es un proceso lineal. En muchos casos, partiendo de que la información difundida se logra transmitir de manera efectiva, las mujeres se acercan a las integrantes de la red a buscar ampliar esta información o directamente a buscar ayuda, sin embargo, buscan que las integrantes de la red cumplan con una función de asesoría en casos concretos de violencia para lo cual, no se cuenta con la información y formación suficiente. Por otro lado, cuando se logran canalizar y/o acompañar a las instituciones públicas, las mujeres que buscaron ayuda en la red y las propias integrantes de ésta se enfrentan a lo que se ha documentado ampliamente en otros estudios, un sistema de procuración y administración de justicia con profundas carencias respecto a su capacidad institucional y permeado por creencias y procesos de género que revictimizan a las mujeres y las culpan del problema de violencia que viven. (Nichols, 2011; Riquer y López, 2019).

En lo que se refiere a la georreferenciación y mejoramiento de infraestructura urbana, el programa de redes ciudadanas que impulsa principalmente FORTASEG es el que ha integrado este enfoque

territorial con base en los programas de la ONU-Hábitat que han promovido por lo menos desde hace una década, lo que denominan ciudades seguras para las mujeres. Este tipo de programas, como se mencionó en el primer apartado, consisten en implementar una metodología que identifica colonias consideradas de alto riesgo y a partir de esa primera georreferenciación, se programan con las integrantes de la red al menos dos recorridos exploratorios (uno diurno y uno nocturno) en dicha colonia. La finalidad de estos recorridos en horarios distintos es llamar la atención sobre la percepción de seguridad en diversos puntos de la colonia donde transita la población y los riesgos a los que está expuesta.

En algunos casos donde identifican falta de luminarias y baldíos peligrosos, éstos suelen resolverse de manera más o menos inmediata o en un periodo de tiempo breve, no obstante, existen otros temas relacionados con la infraestructura urbana que no se resuelven ni durante la implementación del programa, ni posteriormente. Por ejemplo, en algunos casos se han identificado estaciones o paradas de transporte que no cubren las colonias o bien, que tienen horarios limitados y son inaccesibles. Estos casos no llegan a resolverse porque pasan por negociaciones con quienes tienen las concesiones de transporte y representa una inversión de mayores dimensiones.

Adicionalmente a lo anterior, la integración de las redes, por razones presupuestales generalmente son proyectos que se realizan en un periodo que va de 4 a 6 meses en el segundo semestre del año. Esto implica que los recursos para implementar las acciones programadas empiezan a “bajar a los municipios” en junio y los procesos de contratación de las consultorías que los implementarán, aun cuando estén adelantados, se realizan en ese periodo. Por lo tanto, no son programas que se desarrollen durante todo el año, y es frecuente que no tengan seguimiento en las mismas colonias donde se realizan, sino que cada año se eligen demarcaciones territoriales distintas. En términos de políticas públicas para enfrentar la violencia, uno de los aspectos más importantes es la permanencia y seguimiento a largo plazo para observar cambios o resultados de mayor impacto, por lo que este programa al constituir intervenciones breves difícilmente logrará los resultados planeados en el diseño.

Por último, un aspecto relevante es que al igual de la mayoría de los programas públicos que se implementan para enfrentar el problema de violencia de género contra las mujeres, las redes de mujeres terminan concentrándose nuevamente solo en un ámbito donde sucede la violencia, que es el familiar y de pareja, asimismo, los programas de este tipo y con el perfil de mujeres que lo integran, tienen como objetivo implícitamente a mujeres que están en situaciones similares o por lo menos a mujeres de ciertos rangos de edad, principalmente adultas, que viven con su pareja. No obstante, existen otros grupos de mujeres que el programa no considera, aunque no se diga explícitamente o se manifieste que no son para ellas, las actividades que se realizan en las redes no están pensadas generalmente para niñas y adolescentes, mujeres adultas mayores, mujeres de la comunidad LGTBTTI, diferentes grupos étnicos, clase social. Por otro lado, aunque el programa de FORTASEG

intenta también hacer intervenciones que ayuden a prevenir situaciones de violencia en el ámbito comunitario, además de colocar luminarias y podar los baldíos que es importante hacerlo, es necesario que se implementen acciones con otros actores y de mayor alcance, esto a fin de prevenir diferentes formas de violencia hacia las mujeres.

## Capítulo 3. Evaluación de Diseño de la Red de Mujeres

Con base en lo establecido en los Términos de Referencia (TORs) para la Evaluación de diseño y operación de la Red de Mujeres por la igualdad y la no violencia (en adelante Red de Mujeres), en este capítulo mostramos los resultados de la evaluación de diseño. Esta evaluación se basa, fundamentalmente, en la documentación que solicitamos y recibimos tanto de Evalúa CDMX, como de la Secretaría de las Mujeres. En ambos casos, se nos proporcionó la documentación de manera diligente.

Se trata de un conjunto de documentos en diferentes formatos (Word, PDF, Excel, la mayoría) sin ninguna clasificación que nos permitiera seguir la ruta que nos plateamos para la evaluación de diseño. Documentos de diversa índole, se nos entregaron en carpetas rotuladas con fechas, pero, en la mayoría de los casos, los diversos documentos incluidos en cada carpeta no tienen fecha. Incluso en algunas carpetas se identificó que no tenían ningún contenido. En el anexo, presentamos nuestro intento de ordenamiento solamente de una carpeta rotulada como “otros”, para ejemplificar lo que estamos planteando.

La documentación que envió la Dirección de Intervención Territorial; corresponde a todos los documentos que se tenían en ese momento (bases de datos, presentaciones en power point y doc. word); los cuales muestran diferencias en estructura y manejo de conceptos toda vez que se construyeron en función del siguiente contexto:

- Incorporación del programa a la Estrategia 333 colonias, pueblos y barrios que se generó desde Jefatura de Gobierno, a partir del 22 de abril.
- Evaluación intermedia del programa social en función de observaciones derivadas del acompañamiento con Evalúa y el cambio de mandos en la estructura de la SEMUJERES.

La otra cuestión que debemos plantear es que identificamos dos etapas del diseño de la Red de Mujeres. Una que inicia en enero y concluye en junio de 2019, en el que la documentación analizada se refiere escasamente a la planeación de la Red. La narrativa que extraemos está centrada en la convicción de las bondades de la metodología popular feminista, como medio de formación, pero hay poca información sobre la relación medios-fines en cuanto a la prevención de la violencia contra las mujeres.

Detectamos que, de junio en adelante, la documentación está más centrada en describir estrategias y etapas de un proceso encaminado a la prevención de la violencia contra las mujeres. En esta segunda etapa parecen cambiar elementos sustantivos de la formulación inicial, específicamente en cuanto a los medios para alcanzar fines. Pero al respecto hay que aclarar que en ambas etapas el objetivo, fin y propósito son prácticamente los mismos: establecer la Red de Mujeres, con lo que se pierde el objetivo general de la Red de Mujeres y se difumina u oscurece la prevención de la violencia contra las mujeres.

### Descripción y valoración de la alineación y congruencia del programa a instrumentos jurídico-normativos, ejes programáticos e instrumentos de planeación utilizados y presupuesto

En las Reglas de Operación del Programa “Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia de la Ciudad de México”, publicados en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 18 de enero de 2019 (pp. 377-399), se relacionan los instrumentos jurídico-normativos nacionales alineados con el programa. Estos son:

La Constitución de la Ciudad de México, Artículo 6 Ciudad de libertades y derechos (Derecho a la autodeterminación personal, Derecho a la integridad, Derechos sexuales, Derechos reproductivos, Derecho a defender los derechos humanos, Acceso a la justicia); Artículo 9 Ciudad solidaria (Derecho a la vida digna); Artículo 11 Ciudad incluyente (Grupos de atención prioritaria, Disposiciones comunes, Derechos de las mujeres, Derechos de las víctimas).

Los capítulos Primero Disposiciones Generales y Séptimo De Los Programas De Desarrollo Social de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. El Programa de Gobierno Ciudad de la innovación y la Esperanza 2018-2024, Eje Igualdad y Derechos, Tema Derechos Humanos. Y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, destacan los siguientes principios:

- I. El respeto a la dignidad humana de las mujeres;
- II. La libertad y autonomía de las mujeres;
- III. La no discriminación;

IV. La equidad de género; y

V. La transversalidad de la perspectiva de género.

Asumiendo que el documento elaborado por la Secretaría de las Mujeres titulado Red de mujeres por la igualdad y la no violencia. Modelo de Intervención territorial 2019 (s/f) deriva de las ROP y es el documento en el que se desarrolla con mayor detalle el programa, encontramos que a los marcos jurídico-normativos ya señalados se agrega el Reglamento de la LGAMVLV para la CDMX, la Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar (9 de julio 1996, última reforma 5 de abril de 2017) y la Ley de víctimas para la Ciudad de México (Gaceta oficial de la Ciudad de México, 19 de febrero de 2018), capítulo III De las atribuciones y obligaciones de las instituciones públicas de la Ciudad de México.

Se agregan, además, instrumentos internacionales como:

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”
- Declaración y plataforma de acción de Beijing (1995)
- Jurisprudencia internacional. Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Sentencia del Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México (16 de noviembre de 2009) Capítulo 7, numeral 4.2.1. Deber de prevención de los derechos a la libertad personal, integridad personal y vida de las víctimas, párrafo 258.

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, párr. 166; Caso Perozo y otros Vs. Venezuela, párr. 149, y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, párr. 63. 268:

Es una circunstancia inédita en el país que una de sus entidades cuente con una Constitución que visibilizó a las mujeres y sus derechos humanos. Este instrumento jurídico en conjunto con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para la CDMX (LAMVLV CDMX) y su Reglamento, así como la Ley de Víctimas de la CDMX, constituyen el marco jurídico necesario para una política pública para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres. La articulación de estos instrumentos con el programa Red de Mujeres, parece evidente si se le considera una acción de prevención dentro de una política pública para hacer frente a la violencia contra las mujeres. Pero no encontramos evidencia de que se trata de eso, el programa parece una acción no vinculada a una política encaminada a abatir los niveles de violencia contra las mujeres, a atender adecuadamente a las víctimas, y a sancionar a los responsables de la violencia. Si nuestra apreciación es correcta, podríamos pensar que el marco normativo con el que se cuenta en la CDMX excede los objetivos de la

Red de Mujeres, en tanto se trata, centralmente, de un programa de difusión de derechos de las mujeres con la pretensión de prevenir la violencia en su contra.

En ese mismo sentido, la mención a los instrumentos internacionales, si bien necesaria, resulta retórica si no se especifica de qué modo contribuiría la Red de Mujeres a atender las reiteradas recomendaciones de instancias como el Comité de la CEDAW que se menciona en el documento de la Secretaría y dice:

“En agosto de 2006 el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, COCEDAW, recomendó a México de manera específica que, a la luz de la recomendación general Núm. 19, adoptara sin demora todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa, así como a la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. Instó a México a que acelerara la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito, y a que procediera a la aprobación sin demora del proyecto de Ley General para el Acceso de las Mujeres a una Vida sin Violencia. Entre estas recomendaciones, el Comité también aludió a la aplicación de una estrategia integral que incluya iniciativas de prevención en las que participen los medios de comunicación y programas de educación pública destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que se hallan en el origen de la violencia contra la mujer y que la perpetúan. Asimismo, se instó a nuestro país a mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas puedan beneficiarse de programas de protección” (citado por la Secretaría de las Mujeres, op. cit, 2019: 11, subrayado nuestro).

En suma, en la CDMX se cuenta, como hemos dicho, con un marco normativo necesario para diseñar una política pública de avanzada contra la violencia hacia las mujeres. Una Red como la que el programa propone, podría tener algunos resultados positivos si fuera parte de una política, pero como acción desarticulada, la hipótesis es que tendría magros resultados.

## Ejes programáticos, instrumentos de planeación y presupuesto

En el documento de la Secretaría de las Mujeres de la CDMX Red de mujeres por la igualdad y la no violencia. Modelo de Intervención territorial 2019, ya referido, en el capítulo Líneas de acción, se mencionan 4 ejes, aunque se enuncian y describen solo tres (Secretaría de las Mujeres, op. cit; p. 39):

1) Educativo-formativo

2) Político Institucional

a) Diagnóstico Participativo y plan de acción

b) Mapeo de espacios públicos con percepción de riesgo para las mujeres

3) Ciudadanía

a) Multiplicación de procesos de capacitación acompañado de identificación, y referencia a espacios especializados de atención a mujeres y en su caso a sus hijas e hijos que viven violencia.

b) Incidencia en espacios de toma de decisión de la vida comunitaria”

Educativo-formativo

Este eje se define como:

“El proceso educativo formativo es un eje que busca que las beneficiarias del programa desarrollen habilidades de liderazgos democráticos, que refuercen su toma de decisiones y el ejercicio de su ciudadanía para una vida libre de violencias (Secretaría de la Mujer, op. cit; p. 40).

### **Político institucional**

En lo fundamental este eje se refiere a la interacción (construcción de puentes, es la metáfora que se usa en el documento) entre las instituciones y las mujeres a partir de la identificación de sus problemáticas y necesidades. Identificación que, se dice, pasa por “el análisis y reflexión desde de su condición de género, el análisis del contexto y la ubicación de coyunturas para el planteamiento alternativas de solución desde las propias mujeres organizadas y con participación activa” (Secretaría de las Mujeres, op. cit., p. 41).

### **Ciudadanía**

En este eje se parte de la premisa de que “el impulso de la ciudadanía” y la garantía del derecho a una vida libre de violencia, requieren que las mujeres sean colocadas “como actoras estratégicas en su comunidad, desarrollando un papel más activo, pero también más estratégico”. Desde ese lugar central se plantea que levantarán la voz y llevarán a cabo “acciones orientadas al ejercicio y exigibilidad de sus derechos” (Ibíd. p. 41).

En un power point elaborado por la Dirección de Intervención Territorial, Subdirección de Redes por la Igualdad, de la Secretaría de las Mujeres se mencionan 4 estrategias denominadas:

A. Intervención territorial con enfoque participativo y perspectiva de género.

B. Vinculación y coordinación interinstitucional.

C. Construcción de diálogos interculturales

D. Articulación del proceso organizativo con el proceso formativo y de capacitación.

Como puede observarse estas etapas además de nombres distintos, son distintas respecto de las del documento anterior, en éste desaparece el eje ciudadanía y aparece “construcción de diálogos interculturales”. Por otra parte, en este documento aparecen enfoques un tanto distintos a los del documento Red de mujeres por la igualdad y la no violencia. Modelo de Intervención territorial 2019, al que hemos estado haciendo referencia. En el power point los enfoques que se enlistan, aunque no se definen, son:

- Perspectiva de género
- Perspectiva Intercultural
- Diálogo interseccional participativo
- Derechos Humanos

## Instrumentos de planeación: propósito, fin metas e indicadores

Uno de los aspectos más débiles del programa Red de Mujeres es el de la planeación. En la documentación revisada, no encontramos un documento referido al tema. Basándonos en dos documentos, el ya mencionado elaborado por Dirección de Intervención Territorial, Subdirección de Redes por la Igualdad y otro en power point bajo el subtítulo *Plan de acción emergente Junio-diciembre de 2019* intentamos hacer una lectura de la planeación el programa.

En ambos documentos, se enlistan etapas del proceso de implementación de la Red de Mujeres que pueden interpretarse como avances en la planeación de la Red de Mujeres derivados del acompañamiento de Evalúa CDMX que se inició en abril de 2019 y del cambio en junio de la titular de la Dirección General para una Vida Libre de Violencia.

En el primer documento se mencionan 4 etapas: 1 Integración de la Red; 2. Capacitación, 3. Intervención territorial y 4. Evaluación y seguimiento. En el power point a las etapas se les llama componentes. Como se ve a continuación en la imagen, la descripción de los aquí llamados componentes no coincide con las definiciones encontradas en el documento Secretaría de las Mujeres de la CDMX *Red de mujeres por la igualdad y la no violencia. Modelo de Intervención territorial 2019* que citamos líneas arriba. El otro cambio se refiere a introducir la Estrategia de intervención 333, como eje articulador en lo que denominan estrategia de intervención.



Imagen tomada de Dirección de Intervención Territorial, Subdirección de Redes por la Igualdad, *Plan de acción emergente Junio-diciembre de 2019*.

Por otra parte, en este documento en power point, como se puede ver en la siguiente imagen, se establecen 5 etapas:

| No. | Nombre                                     | Descripción                                                                                                                                                                                                           |
|-----|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | Información/Difusión/<br>Sensibilización   | Presencia de la Red en la colonia a través de las asambleas comunitarias, visitas domiciliarias, jornadas informativas, recorridos barriales.                                                                         |
| 2   | Levantamiento de demandas/<br>Intervención | Reuniones, pláticas, asambleas, talleres con mujeres de la comunidad. Participación en espacios de toma de decisión de la vida comunitaria. Identificación y derivación de casos de violencia contra mujeres y niñas. |
| 3   | Ejecución                                  | Identificación de zonas de riesgo para las mujeres, Integración de grupos de mujeres. Tequios                                                                                                                         |
| 4   | Seguimiento                                | Planeación Participativa/ plan de acción Territorial. Senderos seguros, Integración de mujeres a la Red. Acciones de visibilización de las violencias contra mujeres y niñas                                          |
| 5   | Conclusión/Evaluación                      | Acciones colectivas para el fortalecimiento de la vida comunitaria. Construcción de proyectos                                                                                                                         |

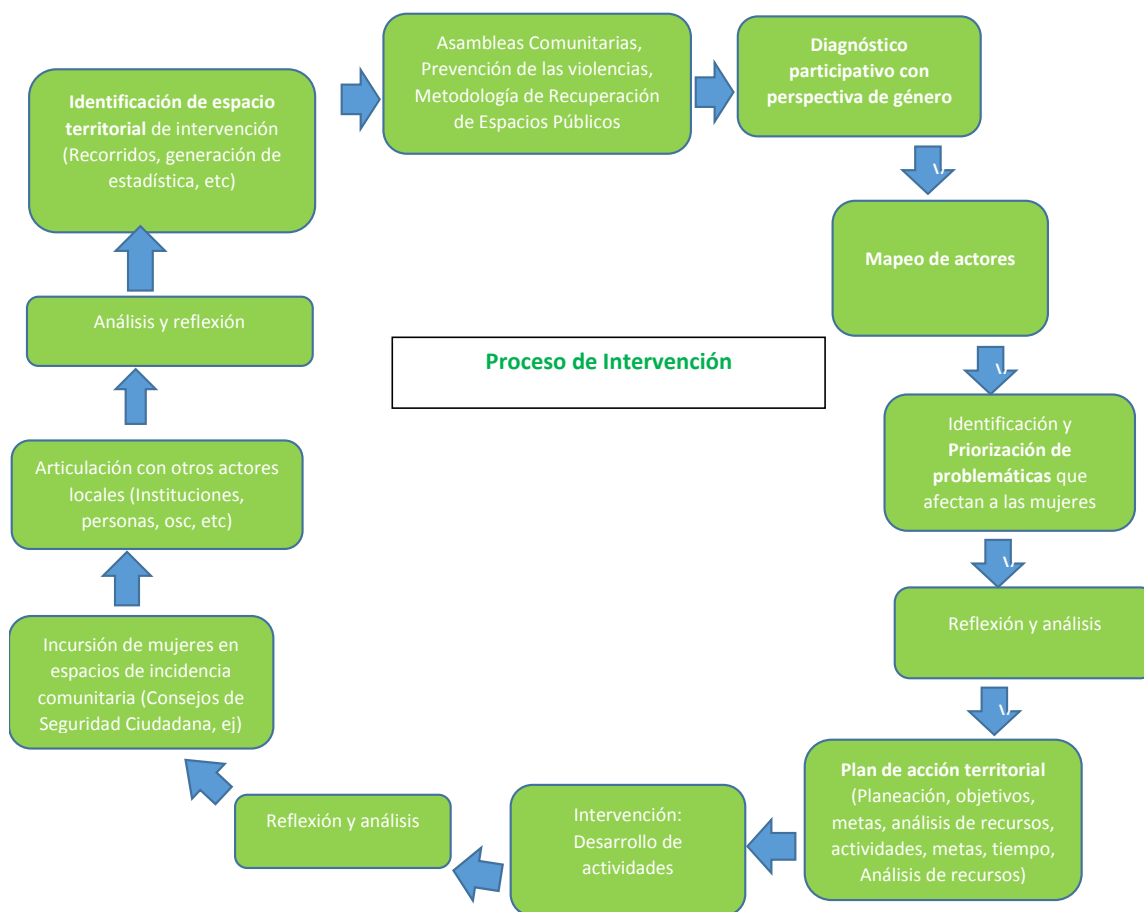
Fuente: Imagen tomada de Dirección de Intervención Territorial, Subdirección de *Redes por la Igualdad*, Plan de acción emergente Junio-diciembre de 2019.

En el documento se establece de igual modo una ruta crítica de junio a diciembre, en la que se desglosan las actividades para cada etapa.

| ACTIVIDAD                                                     | RESPONSABLE                           | JUNIO |   |   |   | JULIO |   |    |   | AGOSTO |    |    |   | SEPTIEMBRE |    |   |   | OCTUBRE |   |   |   | NOVIEMBRE |   |   |   | DICIEMBRE |   |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------|---|---|---|-------|---|----|---|--------|----|----|---|------------|----|---|---|---------|---|---|---|-----------|---|---|---|-----------|---|
|                                                               |                                       | 1     | 2 | 3 | 4 | 1     | 2 | 3  | 4 | 1      | 2  | 3  | 4 | 1          | 2  | 3 | 4 | 1       | 2 | 3 | 4 | 1         | 2 | 3 | 4 | 1         | 2 |
| ALINEACIÓN ESTRATEGIA 333                                     |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| DIT                                                           |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Reunión de encuadre (Etapas de la Red y Funciones por perfil) | Gabriela Segura/<br>Guadalupe Jardón  |       |   |   |   | X     | X |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Capacitación E. 333 JG                                        | Gabriela Segura                       |       |   |   | X |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Coordinación Interinstitucional                               | Guadalupe Jardón y<br>Altagracia Mtz. | X     | X | X | X | X     | X | X  | X | X      | X  | X  | X | X          | X  | X | X | X       | X | X | X | X         | X | X | X | X         | X |
| seguimiento y acompañamiento territorial                      | DIT                                   | X     | X | X | X | X     | X | X  | X | X      | X  | X  | X | X          | X  | X | X | X       | X | X | X | X         | X | X | X | X         | X |
| COMPARTIENDO SABERES                                          |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| DIT                                                           |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Homologación de criterios                                     | Ingrid Gómez<br>Gabriela Segura       |       |   |   |   | X     | X |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Capacitación Impulsoras                                       | Guadalupe Jardón y<br>Altagracia Mtz. |       |   |   | X | X     | X | X  | X | X      | X  | X  | X | X          | X  | X | X | X       | X | X | X | X         | X | X | X | X         | X |
| Capacitación E.T                                              | DIT                                   |       |   |   |   | X     |   |    |   |        |    | 21 |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Conversatorios                                                | Gabriela Segura                       |       |   |   |   |       |   |    | X |        |    |    |   |            |    |   | X |         |   |   |   |           |   |   | X |           |   |
| Encuentros de mujeres                                         | DIT                                   |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   | X       |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Manual de operación de la Red                                 | Tania Galicia,<br>Altagracia Mtz.     |       |   | X | X | X     | X |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| VIZIBILIZACIÓN                                                |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| DIT                                                           |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Campaña Digital                                               | Comunicación/Leslie                   |       |   |   |   |       |   | X  | X | X      | X  | X  | X | X          | X  | X | X | X       | X | X | X | X         | X | X | X | X         | X |
| Campaña Territorial                                           | Tania Galicia                         |       |   |   |   | 25    |   | 25 |   |        | 25 |    |   |            | 25 |   |   | 25      |   |   |   | 25        |   |   |   |           |   |
| Integración voceras                                           | DIT /Comunicación                     |       |   |   |   | X     | X |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Elaboración y producción de materiales                        | Tania Galicia                         |       |   |   | X | X     | X | X  | X | X      | X  | X  |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| DIAGNOSTICO PG Y EVALUACIÓN                                   |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| DIT                                                           |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Reuniones EVALUA                                              | Ingrid Gómez/<br>Gabriela Segura      |       |   |   |   |       | X |    |   | X      | X  | X  | X | X          | X  | X | X | X       | X | X | X | X         | X | X | X | X         | X |
| Elaboración de encuesta/Instrumento DPG                       | EVALUA/SEMUJERES/<br>DIT              |       |   |   |   |       |   |    |   | X      | X  | X  | X |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Aplicación encuesta                                           | C.Z                                   |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   | X          | X  | X | X |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Aplicación DPG                                                | ET, CZ                                |       |   |   |   |       |   |    | X | X      | X  | X  |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Sistematización DPG                                           | E.T.                                  |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    | X | X          | X  | X |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Sistematización Encuesta                                      | EVALUA/SEMUJERES                      |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   | X       | X |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Presentación Resultados Encuesta                              | EVALUA/SEMUJERES                      |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   | X         | X |   |   |           |   |
| EVALUACIÓN Y RESULTADOS                                       |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| DIT                                                           |                                       |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   |           |   |
| Informes                                                      | RED/DIT                               | X     |   |   |   | X     |   |    |   | X      |    |    |   | X          |    |   |   | X       |   |   |   | X         |   |   |   | X         |   |
| Reunión de evaluación con la Red                              | DIT                                   |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           | X |   |   |           |   |
| Presentación resultados                                       | DIT                                   |       |   |   |   |       |   |    |   |        |    |    |   |            |    |   |   |         |   |   |   |           |   |   |   | X         |   |

Fuente: Imagen tomada de Dirección de Intervención Territorial, Subdirección de Redes por la Igualdad, Plan de acción emergente Junio-diciembre de 2019.

Ahora bien, es importante mencionar que la revisión documental lleva a pensar que los esfuerzos de planeación se concentraron en las etapas de formación de la Red, bajo el rubro de proceso de intervención. En el documento *Red de mujeres por la igualdad y la no violencia. Modelo de Intervención territorial 2019*, que hemos venido utilizando como el documento en el que se desarrolla el programa, se presentan las siguientes etapas de lo que llaman “proceso de intervención”.



Fuente: Imagen tomada de Red de mujeres por la igualdad y la no violencia. Modelo de Intervención territorial 2019, op.cit; p. 35

No encontramos documentación posterior a este documento en la que se dé cuenta de si se llevó o no a cabo. En el siguiente capítulo, se mostrará el análisis y evaluación, de las actividades y de la capacitación de manera extensa.

## Propósito, fin, metas e indicadores

En los ROP del programa, como puede verse en el cuadro siguiente, se enuncian el fin, propósito componentes y actividades de la siguiente manera:

| Nivel de Objetivo | Fin                                                                                                                                                                                                | Propósito                                                                                                                                                               | Componentes                                                                                                                                     | Actividades                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objetivo</b>   | Integrar una Red de Mujeres en la Ciudad de México que impulsen estrategias individuales y colectivas con impacto comunitario para la identificación y atención de la violencia contra las mujeres | Impulso de procesos de participación y organización para la Identificación y canalización de casos de violencia identificados en territorio, derivados para su atención | Desarrollo de estrategias individuales y colectivas con impacto comunitario para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres. | Capacitación a integrantes de la Red en temas de derechos humanos, género, prevención y atención de la violencia, estrategias de intervención comunitaria para la construcción de estrategias de intervención territorial |
| <b>Indicador</b>  | No. de Mujeres integrantes de la Red                                                                                                                                                               | No. de casos de mujeres que viven violencia identificados por la Red de mujeres en las 16 alcaldías, para su atención                                                   | No. de integrantes de la red con presencia activa en convocatoria a acciones territoriales                                                      | No. de integrantes de la red que concluyen su proceso de capacitación                                                                                                                                                     |

Fuente: Tomado de ROP Red de Mujeres, op. cit, p. 396

Estos enunciados, nos parece, implican un problema de base en el diseño de la Red de Mujeres, habida cuenta de que, en sentido estricto, fin, componte y actividades de la Red son prácticamente lo mismo. Esto es, el programa se reduce a construir la Red, si se observan los indicadores del fin, del componente y de las actividades esta apreciación se fortalece, se trata de integrar mujeres a la Red, de capacitarlas y de que participen en acciones territoriales. Si bien el propósito sí se refiere al problema público planteado en las ROP y en el documento citado.

Las metas establecidas en las ROP son las siguientes:

| Meta | Fin                                                    | Propósito                                                                                   | Componentes                                                                                  | Actividades                                                     |
|------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
|      | 2,200 mujeres integrante en la Red de las 16 alcaldías | Informes de reporte de casos identificados y canalizados sobre violencia contra las mujeres | 16 diagnósticos participativos con perspectiva de género sobre violencia contra las mujeres. | 1 plan de trabajo para la capacitación y formación de las redes |

Fuente: Tomado de ROP Red de Mujeres, op. cit, p. 397.

En este caso, en documentos posteriores, específicamente en power point sin fecha, aparece no como meta sino como acción, la integración de 2,200 mujeres. Por ejemplo, se realiza una apreciación de que el programa no había cumplido el alcance de la meta en personas beneficiarias directas e indirectas, como puede observarse a continuación:

| Reporte acumulado                                |                |             |                                 |                      |                                   |                      |                             |                                                        |                   |                  |
|--------------------------------------------------|----------------|-------------|---------------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------|------------------|
| Programa                                         |                |             | Personas Beneficiarias Directas | % Población atendida | Personas Beneficiarias Indirectas | % Población atendida | Total de Bienes y servicios | Unidades de Medida                                     | Inicio de reporte | Corte de reporte |
|                                                  | 1a Etapa (175) | Total (340) |                                 |                      |                                   |                      |                             |                                                        |                   |                  |
| Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia | 175            | 191         | 2,079                           | 0.06%                | 156,191                           | 4.20%                | 5,167                       | Visitas domiciliarias, recorridos, talleres y pláticas | 01/03/2019        | 14/10/2019       |

Fuente: Imagen tomada de Gobierno de la Ciudad de México, Estrategia 333.

El compromiso generado en reglas de operación consistía en impactar a 200 mil mujeres de forma indirecta (RO del 18 de enero 2019, p. 386). Al mes de octubre se generó un alcance según el cuadro de 156,191 beneficiarias indirectas, lo que representa el 78% de avance

## Presupuesto

En los ROP (op.cit, p. 386) del programa se establece:

“VI. PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL

\$38,400,000.00 (treinta y ocho millones, cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.).

El monto total del presupuesto autorizado se distribuirá de la siguiente forma:

Equipo Operativo 200 mujeres Coordinadoras de Zona: \$13 ´ 200,000.00 (trece millones, doscientos mil pesos 00/100 M.N.) que se entregarán en 11 ministraciones mensuales de \$6,000.00 (seis mil pesos 00/100 M.N.) a cada una. 2,000 mujeres impulsoras: \$22 ´ 000,000.00 (veintidós millones de pesos

00/100 M.N.), que se entregarán en 10 ministraciones mensuales de \$ 1,000.00 (mil, pesos 00/100 M.N.) a cada una. 29 personas que fungirán como Equipo técnico: \$3´190,000.00 (tres millones, ciento noventa mil pesos 00/100 M.N), que se entregarán en 11 ministraciones mensuales de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N) a cada una”. 12

En respuesta a oficio (SMCDMX/DG-VLV/D-IT/0446/10-2019) de la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, a la Directora de Intervención Territorial de Semujeres, en el que se le solicitó el informe del monto ejercido de los recursos de enero a septiembre de 2019, se responde que en ese periodo se habían erogado \$26, 294 000.00 (veintiséis mil doscientos noventa y cuatro millones de pesos 00/100). En el oficio de respuesta de la titular de Intervención Territorial de Semujeres, se desglosa esto monto en los recursos humanos que integran la Red: equipo técnico, coordinadoras e impulsoras.

Fuera de esta distribución del presupuesto asignado a la Red, no encontramos otros rubros a los que se les hubiera programado recursos. Por medio de las entrevistas realizadas con las personas responsable de la Red de Mujeres desde la Semujeres, se nos hizo saber que esta presupuestación acarreo importantes problemas en la integración de ésta, habida cuenta de que no se consideró en el monto presupuestal: identificadores para las coordinadoras ni para las impulsoras, material de divulgación, pasajes, ni ningún otro gasto para que las beneficiaria o impulsoras realizan su trabajo.

Todo presupuesto dice algo acerca de un programa, bajo la premisa de que lo que no se presupuesta no existe. En este caso, no tenemos elementos de juicio respecto del monto total, pero si acerca de su distribución. Lo que nos dice es que lo que se programó fue la integración de mujeres capacitadas en diversas materias relacionadas directa o indirectamente con la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres, para integrar la Red. Lo que no se programó fueron los recursos necesarios para dos cuestiones centrales: la difusión de los derechos de las mujeres y de las instancias de atención de la violencia en su contra y para la canalización de mujeres a dichas instancias. Para ello, se requiere, como mínimo, apoyos para el acompañamiento como transporte, punto que hemos observado en reiteradas ocasiones que acaba siendo un costo para las servidoras encargadas de este tipo de tareas.

---

12 En Nota aclaratoria publicada en la Garceta Oficial de la Ciudad de México el 27 de marzo de 2019, se aclara: En la página 386, apartado VI. Programación Presupuestal, párrafo cuarto. DICE: 2,000 mujeres impulsoras: \$22´000,000.00 (veintidós millones de pesos 00/100 M.N.), que se entregarán en 10 ministraciones mensuales de \$1,000.00 (mil, pesos 00/100 M.N.) a cada una. DEBE DECIR: 2,000 mujeres impulsoras: \$22´000,000.00 (veintidós millones de pesos 00/100 M.N.), que se entregarán en 10 ministraciones mensuales de \$1,100.00 (mil cien pesos 00/100 M.N.) a cada una.

## Capacidad potencial de atajar o contribuir a reducir el problema público planteado

En el cuadro siguiente se muestran lo que se denomina componentes en tres documentos: ROP del programa, Plan de acción emergente junio diciembre 2019 y en la Glosa del Primer Informe de Gobierno Semujeres, CDMX, 2019.

| Componentes                                                                                                                                            |                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ROP                                                                                                                                                    | Documento <i>Plan de acción emergente junio diciembre 2019</i>                          | Glosa Primer Informe Semujeres CDMX.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Desarrollo de estrategias individuales y colectivas con impacto comunitario para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres.</b> | 1. Formación: Intercambio de saberes través de: talleres, seminarios/foros y encuentros | 1) Formativo: Busca que las beneficiarias del programa desarrollen habilidades de liderazgos democráticos, que refuercen su toma de decisiones y el ejercicio de su ciudadanía para una vida libre de violencias a partir de la recuperación de saberes entre mujeres desde sus territorios y la capacitación a las beneficiarias en un proceso permanente.<br>Está integrado por el desarrollo de temas centrados en el de trabajo comunitario para la formación de redes de mujeres, género y derechos humanos, prevención de las violencias contra las mujeres, tipos y modalidades de la violencia, prevención de embarazo en adolescentes fundamentalmente, y adicionalmente, los temas de políticas de cuidado, salud emocional, gestión y organización territorial y construcción de |

|  |                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |                                                                                                                                         | masculinidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|  | 2. Institucional. Campaña digital, Campaña territorial (prevención de las violencias y Derechos de las mujeres) y Formación de voceras. | <p>2) Institucional: Es la construcción de puentes entre las instituciones y las demandas de las mujeres a partir de la identificación de sus problemáticas y necesidades específicas desde de su condición y situación de género, el análisis del contexto y la ubicación de coyunturas para el planteamiento alternativas de solución desde las propias mujeres organizadas y con participación activa. Va de una mirada individual a la colectiva y de una situación en el espacio privado al público.</p> <p>Es importante resaltar que la vinculación interinstitucional y el trabajo coordinado desde las instituciones se refuerza de forma cotidiana como parte de la política de este nuevo gobierno para la atención integral y eficiente de las problemáticas diversas que existen en la comunidad.</p> |
|  | 3. Ciudadanía. Generación de procesos organizativos y participativos en territorio; Fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres.   | <p>3) Ciudadanía: Uno de los aspectos que limitan el ejercicio pleno de la ciudadanía y autonomía de las mujeres es la violencia, misma que controla el desarrollo de sus capacidades y habilidades, la toma de decisión sobre su vida y su participación como sujetas de derechos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | Por ello, un componente fundamental para el impulso de la ciudadanía y garantizar el derecho a una vida libre de violencia, es que las mujeres se coloquen como actoras estratégicas en su comunidad, desarrollando un papel más activo y participativo en la construcción de propuestas orientadas al ejercicio y exigibilidad de sus derechos. |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos revisados.

Hay que recordar, como se dijo líneas arriba que los que aparecen como componentes en los dos documentos de Semujeres apenas referidos, son los mismos que se llaman ejes en el documento *Red de mujeres por la igualdad y la no violencia. Modelo de Intervención territorial 2019*. Hecho este recordatorio, no sabemos si las formulaciones de las acciones después de la publicación de las ROP, tuvieron la intención de desglosar y darle contenido a la formulación planteada en estos.

Por otra parte, tenemos la impresión de que se trata más bien de ejes que de componentes del programa. En nuestra interpretación se trata de tres ejes o componentes que pueden agotarse en sí mismos, sin necesidad de alguna vinculación entre sí, pero también podrían estar articulados. Centrándonos en la formulación de la tercera columna que corresponde al documento más actual pues es el que se preparó en la Semujeres para el Primer Informe de Gobierno de la Dra. Claudia Sheinbaum observamos lo siguiente.

El componente formativo dirigido, según este documento, a las beneficiarias (entendemos que se trata de las impulsoras de la Red) puede haber sido concebido como la clave para catapultar a mujeres ciudadanas (o ciudadanizadas), dueñas de sí, capaces de identificar sus problemas y plantearlos a la autoridad para resolverlos en conjunto. Esta lectura hablaría de una articulación entre los tres componentes. Sin embargo, como veremos en el análisis de operación del programa, la capacitación a las beneficiarias o impulsoras, fue muy limitada para alcanzar la ciudadanización de esas mujeres y más lejos aún de colocarlas en el centro de la comunidad como protagonistas estratégicas contra la violencia hacia las mujeres.

Respecto de la relación de los componentes con el problema público planteado tenemos varias interrogantes. La primera tiene que ver con la apuesta a que por medio de la formación (reducida a unas horas de un curso con determinadas temáticas) es posible que las mujeres (en este caso las

beneficiarias de la Red) puedan desarrollar “habilidades de liderazgos democráticos, que refuercen su toma de decisiones y el ejercicio de su ciudadanía para una vida libre de violencia”. Nos parece que es necesario revisar con cuidado la experiencia de más de cuatro décadas de las organizaciones de mujeres que se decantaron por esta vía, para algo así como la toma de conciencia de las mujeres de la desigualdad de género y la violencia en su contra. Hasta donde sabemos, la formación, por excelente que sea, no ha bastado para que las mujeres, particularmente las de menos recursos, puedan sortear los obstáculos que representa la interseccionalidad de desigualdades y violencias, por ser mujeres. En la puesta en práctica de la Red de Mujeres, como se verá en la evaluación de su operación, a poco andar las beneficiarias se toparon de frente con estos obstáculos.

Sobre los puentes entre mujeres e instituciones. El componente se refiere a dos cosas distintas, la primera, a las mujeres con la capacidad de traducir sus problemas en demandas hacia las instituciones. La segunda, a la orientación del actual gobierno en cuanto a trabajar de manera coordinada e interinstitucional. Nuestro trabajo de investigación sobre la oferta de servicios de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, en estados y municipios del país, nos ha mostrado la descoordinación entre las instancias responsables de políticas y planes en la materia y la falta de integralidad de los servicios. Por ello es indispensable que en la CDMX se actúe de manera integral y coordinada, en esta y otras materias. Nuestra interrogante es si son las mujeres a las que les corresponde tender puentes con las autoridades responsables de su situación de desigualdad y violencia, y si son las mujeres en condición de mayor vulnerabilidad, las de barrios, colonias y pueblos en situación de pobreza y con el agravante de la violencia social, las que pueden y deben “desde su condición y situación de género, (hacer) el análisis del contexto y la ubicación de coyunturas para el planteamiento de alternativas de solución desde las propias mujeres organizadas y con participación activa”. La información que obtuvimos por medio de las entrevistas realizadas nos indica que aún hay mucho por hacer desde las instituciones, en términos de coordinación e integralidad de los servicios, para que la demanda de igualdad de género y no violencia se atienda. Dicho sea de paso, la demanda está puesta en la mesa desde los años setenta del siglo pasado.

Por último, la gran pregunta, la que guía esta evaluación: la Red puede contribuir a la construcción de las mujeres como sujetos políticos, ¿puede contribuir a la ciudadanización de las mujeres? En términos de diseño del programa parece poco probable que las mujeres logren “colocarse como actrices estratégicas en su comunidad, desarrollando un papel más activo y participativo en la construcción de propuestas orientadas al ejercicio y exigibilidad de sus derechos”. Amén de que desde determinadas posturas teóricas (Butler y Fraser, 2017; Falquet, 2011) la formulación debería ser al revés, en el sentido de que es el Estado y los gobiernos quienes tienen la responsabilidad jurídica y política de garantizar los derechos de las personas y su exigibilidad. Insistimos: la demanda por la igualdad de género y la no violencia contra las mujeres está planteada hace más de cuatro décadas,

las fallas han sido del Estado, no de las mujeres presas en la desigualdad y víctimas de la violencia en su contra.

## Análisis y evaluación global de la calidad, consistencia y potencialidad de contribución a la disminución de las desigualdades de género y la prevención de la violencia de género

En el documento *Red de mujeres por la igualdad y la no violencia. Modelo de Intervención territorial 2019*, que ya hemos citado, en el apartado Marco conceptual (op. cit; p.p. 21-28) se establece que la Educación Popular Feminista:

“(…) representa la herramienta para impulsar la participación política de las mujeres, la conciencia sobre la necesidad de la exigibilidad de sus derechos que les permitan ganar espacios para incidir en los gobiernos, para el reconocimiento de su voz, sus capacidades, sus liderazgos y la defensa de su libertad” (op.cit., p. 20).

En el apartado se describe la educación popular y los aportes a esta desde el feminismo y se define como:

“La Educación Popular Feminista es una articulación entre pedagogía e ideología que busca “modificar el balance de poder identificando, modificando y reestructurando todas las lógicas, instituciones y dinámicas”<sup>13</sup>; propone la construcción de nuevos actores políticos y sociales (las mujeres) y nuevas formas de enseñanza-aprendizaje para la participación- acción y las relaciones sociales y de poder equitativas entre las mujeres y los hombres” (op.cit, p. 24).

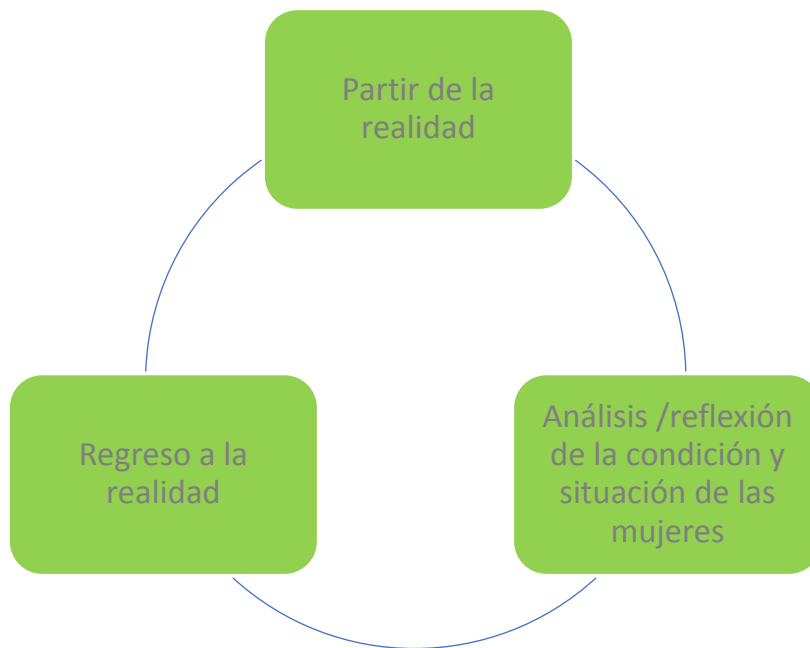
En cuanto a la metodología popular feminista se dice:

“El proceso metodológico de Educación Popular Feminista son los pasos mediante los cuales se pretende construir las acciones transformadoras que respondan a los objetivos planteados para el proceso con las mujeres en su comunidad. El método dialéctico permite relacionar en el proceso, la realidad-práctica, reflexión- teorización, vuelta a la práctica transformadora” (Ibídem.).

Y se presenta la siguiente imagen:

---

<sup>13</sup> Díaz Martínez José, *Documento Interno, Inmujeres DF*. México 2009



Fuente: Tomado de Secretaría de las Mujeres CDMX, Modelo de Intervención territorial 2019, op.cit; p. 24.

Como lo expresamos con anterioridad, la experiencia en nuestro país de organizaciones de mujeres que se han dado a la tarea de realizar esta labor pedagógico-ideológica data de finales de los ochenta. Consideramos que la apuesta desde una instancia gubernamental por la educación popular feminista requiere evidencia de sus logros, mismos que no se presentan en la documentación revisada.

Ahora bien, sin demeritar esta postura teórica y metodológica, lo que llama la atención es que el marco conceptual del programa se limite a ella. Es decir, se esperaría que un programa que pretende prevenir la violencia contra las mujeres contaría con un marco teórico referido a la conceptualización del problema público a atender y no solo, a la manera de formar (componente 1 del diseño de la Red) a mujeres.

También se echa en falta alguna postura teórica sobre la relación entre mujeres y lo político y la política, así como acerca de las disertaciones contemporáneas sobre ciudadanía. No se comprende entonces, cuáles son los sustentos de los componentes (o ejes) del programa en ausencia de alguna propuesta en torno a estos temas.

Una ausencia más se refiere a los intentos de articulación del fenómeno de la violencia contra las mujeres con la seguridad humana. Como lo expusimos en nuestro marco teórico, si bien por largo tiempo no hubo diálogo entre teóricos y teóricas de la seguridad con las analistas de la violencia contra las mujeres, el incremento en los índices, específicamente de homicidios de mujeres como del feminicidio, ha obligado a iniciar el dialogo. En este punto, nos parece que, en el gobierno de la Ciudad de México, en sus áreas de seguridad y de procuración de justicia, se cuenta con suficiente información para hilar mucho más fino en cuanto a la relación entre inseguridad y violencia contra las mujeres y desde ahí definir un marco conceptual que dé luz sobre esta relación.

Como se verá en el apartado siguiente, uno de los obstáculos que enfrentaron las mujeres beneficiarias o impulsoras de la Red, fue el de la inseguridad en sus barrios, colonias, pueblos. La violencia contra las mujeres no solo la ejerce la pareja o expareja, sino también, las organizaciones criminales.

## Capítulo 4. Evaluación de operación de la Red de Mujeres

Este capítulo tiene como objetivo mostrar el análisis y evaluación del ciclo de implementación del programa Red de mujeres por la igualdad y la no violencia 2019. En virtud de que las Reglas de Operación del programa (ROP) establecen en el apartado de los objetivos específicos las diferentes acciones a realizar por parte de las operadoras de la Red, se toman como base del análisis dichos elementos para determinar el cumplimiento de las acciones programadas frente a las acciones realizadas, la coherencia entre éstas, las implicaciones y puntos críticos que se pudieron documentar con la información cualitativa proveniente de las entrevistas realizadas en tres alcaldías seleccionadas.

El capítulo está dividido en cuatro apartados. En el primero se muestra un panorama general de las acciones de la Red establecidas en las ROP y el cumplimiento de dichas acciones por las operadoras, la idea es contrastar las acciones programadas versus las realizadas, esto como base para analizar y evaluar la integración de la red en lo que corresponde a su estructura y los procesos organizativos del programa. En particular, se valora la calidad y consistencia del modelo de integración de beneficiarias impulsoras a partir del liderazgo de las coordinadoras zonales.

En un segundo apartado se analiza y evalúa la calidad y consistencia de los procesos de formación con las integrantes de la Red de Mujeres de acuerdo con los recursos con los que contaron para

implementar el proceso de formación o capacitación. En un tercer apartado, se muestran las principales actividades que realizaron en la Red sobre detección y derivación de casos de violencia de género que el programa moviliza a través de la intervención territorial y del trabajo comunitario. En este punto es fundamental mostrar las estrategias implementadas por la Red con los recursos disponibles para cumplir con los objetivos del programa y desarrollar sus actividades de manera cotidiana. De igual forma, en este mismo apartado, se muestran los principales resultados de los diagnósticos participativos realizados en las alcaldías y se analiza si existe evidencia de la incorporación de mujeres a programas de apoyo económico y en general de su capacidad para fortalecer la autonomía física y comunitaria.

En el apartado final se presenta un análisis y evaluación global de la implementación del programa, señalando cuáles son sus procesos estratégicos y fortalezas, puntos críticos, riesgos no previstos, áreas de mejora y alternativas para su fortalecimiento. Se valora la contribución de los procesos concretos del programa a sus fines, desde su capacidad para contribuir a la meta de ampliar el conocimiento de las mujeres sobre sus derechos, promover la autonomía y prevenir la violencia de género. Es importante mencionar que como parte de la evaluación se contempló valorar los productos generados hasta el momento por el programa, tales como mapas y/o cartografía, herramientas informáticas, y otros que puedan ser objeto de análisis. Sin embargo, este tipo de productos no están disponibles.

## Acciones consideradas en la Red

Las ROP del programa establecen que el objetivo es “promover procesos participativos y organizativos de mujeres en la modalidad de multiplicadoras para el conocimiento, ejercicio y exigibilidad de sus derechos y la apropiación de la ciudad, sus colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales desde una perspectiva de género, incluyente y democrática que contribuya al fortalecimiento de su autonomía física, económica y política”. Partiendo de este objetivo general, establece los siguientes objetivos específicos y algunas acciones. Este apartado muestra un panorama general en el que de manera sintetizada puedan observarse las acciones en las que se presentaron mayores dificultades para su cumplimiento. El análisis y evaluación detallada de cada una de ellas, se aborda en los siguientes apartados del capítulo, principalmente de aquellas cuyo cumplimiento fue parcial, no se realizaron o se documentaron puntos críticos al respecto. En esta sección y en referencia a la información de la tabla, basta mencionar que sobre las acciones cumplidas corresponden en buena medida a la integración de la Red de Mujeres (publicación de la convocatoria, selección de los perfiles de las integrantes y la integración del equipo técnico).

## Panorama general de las acciones programadas y realizadas de acuerdo con los objetivos específicos de las ROP

| Objetivos específicos                                                                                                                                                                                                                            | Acciones programadas en las ROP                                                                                                                                                                                                  | Acciones realizadas                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Formar una red de 2,200 mujeres en zonas de mayor vulnerabilidad social e inseguridad de las 16 Alcaldías en la Ciudad de México, quienes fungirán como multiplicadoras en la prevención de la violencia de género y el ejercicio de derechos | Publicar la convocatoria en la página oficial de la Secretaría de las Mujeres, y en las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia (LUNAS) de las mujeres ubicadas en las 16 Alcaldías                                    |    |
|                                                                                                                                                                                                                                                  | Recibir y seleccionar solicitudes de acuerdo con el perfil estipulado en la convocatoria.                                                                                                                                        |    |
|                                                                                                                                                                                                                                                  | Articular y fortalecer el tejido social comunitario para la prevención, detección, acompañamiento y derivación de casos de violencia de mujeres, así como la promoción de sus derechos                                           |    |
|                                                                                                                                                                                                                                                  | Contar con un equipo técnico de 29 becarios pasantes, profesionales o técnicos con experiencia en trabajo territorial y comunitario                                                                                              |    |
|                                                                                                                                                                                                                                                  | Capacitar a las 2,200 mujeres de la red en perspectiva de género, prevención de la violencia, organización comunitaria, salud emocional y corresponsabilidad en los cuidados; en las 16 alcaldías.                               |    |
|                                                                                                                                                                                                                                                  | Detectar casos de violencia que requieran atención integral, para derivar y acompañar en el proceso de atención a través de LUNAS                                                                                                |   |
|                                                                                                                                                                                                                                                  | Implementar acciones para visibilizar y prevenir la violencia en zonas estratégicas de cada una de las Alcaldías.                                                                                                                |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                  | Llevar a cabo un diagnóstico participativo con cada una de las redes de mujeres por Alcaldía, con el apoyo del equipo técnico.                                                                                                   |  |
| 2. Generar un diagnóstico participativo desde las redes de mujeres por Alcaldía, para detectar el tipo de violencias, sus manifestaciones y zonas de peligro, de marzo a diciembre de 2019.                                                      | Los diferentes grupos de mujeres obtendrán capacitación en perspectiva de género, protocolos para la atención de la violencia, corresponsabilidad en los cuidados, salud emocional, derechos humanos y organización comunitaria. |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                  | Buscar que los grupos de mujeres hagan sinergia con las autoridades responsables de atender las diferentes problemáticas                                                                                                         |  |

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos revisados y la información obtenida de las entrevistas.



Corresponde a acciones en las que se verificó su cumplimiento totalmente como estaba previsto en las ROP



Corresponde a aquellas acciones cuyo cumplimiento fue parcial, a veces mínimo pero existe evidencia que se realizaron algunas actividades al respecto

## Estructura y conformación de la Red

Las ROP consideran una estructura de la red que recae en tres perfiles: equipo técnico cuyas funciones consisten en ser “capacitadores y supervisores de las acciones que se realicen en cada una de las redes de mujeres que se formen por Alcaldía” asimismo, “impulsar procesos de prevención y atención de la violencia de género y ejercicio de derechos con las redes conformadas en cada una de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México”. (Gobierno de la Ciudad de México, 2019:385). Por otro lado, también se consideró otro perfil denominado coordinadoras zonales, cuya función principal consistió en dirigir los procesos de conformación en redes de mujeres en las 16 Alcaldías de la Ciudad de México. Y finalmente un perfil denominado impulsoras o inspiradoras en el cual se integrarían 2,000 mujeres conformadas en las 16 Alcaldías de la Ciudad de México.

En total las beneficiarias directas contempladas en el programa eran 2229 mujeres distribuidas en los tres perfiles mencionados. No obstante, como se observa en los siguientes datos, no se alcanzó esta meta, el único perfil que se mantuvo con un número de beneficiarias regular fue el del equipo técnico, aun y cuando presentaron altas y bajas entre los últimos cuatro meses documentados. De acuerdo con la información documental, sólo fue posible analizar las bases de datos del periodo que va de febrero a septiembre del 2019. En lo que respecta a las coordinadoras zonales, los meses donde se contó con menos participación fueron febrero y marzo, la misma tendencia se presenta con las impulsoras, sin embargo, a diferencia de las coordinadoras zonales, que en los últimos meses reportados se mantuvieron estables con 200 beneficiarias, las impulsoras presentaron un constante movimiento en la integración total de las 2000 beneficiarias, meta que no se logró alcanzar de acuerdo con los registros obtenidos.

## Integración de la Red de mujeres desagregada por perfil para el periodo febrero-septiembre

| <b>Mes reportado</b> | <b>Equipo Técnico</b> |              |              | <b>Coordinadoras zonales</b> |              |              | <b>Impulsoras</b> |              |              | <b>Total*</b>    |
|----------------------|-----------------------|--------------|--------------|------------------------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|--------------|------------------|
|                      | <i>Total</i>          | <i>Altas</i> | <i>Bajas</i> | <i>Total</i>                 | <i>Altas</i> | <i>Bajas</i> | <i>Total</i>      | <i>Altas</i> | <i>Bajas</i> | <i>Meta 2229</i> |
| <b>Febrero</b>       | 29                    | -            | -            | 187                          | -            | -            | -                 | -            | -            | <b>216</b>       |
| <b>Marzo</b>         | 29                    | -            | -            | 187                          | -            | -            | 1787              | -            | -            | <b>2003</b>      |
| <b>Abril</b>         | 29                    | -            | -            | 194                          | 9            | 2            | 1822              | 142          | 60           | <b>2045</b>      |
| <b>Mayo</b>          | 29                    | -            | -            | 200                          | 7            | 2            | 1797              | 174          | 78           | <b>2026</b>      |

|                          |    |   |   |     |   |   |      |     |     |                    |
|--------------------------|----|---|---|-----|---|---|------|-----|-----|--------------------|
| <b><i>Junio</i></b>      | 29 | 2 | 3 | 200 | 2 | 4 | 1958 | 107 | 112 | <b><i>2187</i></b> |
| <b><i>Julio</i></b>      | 28 | 1 | 1 | 199 | 2 | 3 | 1887 | 58  | 67  | <b><i>2114</i></b> |
| <b><i>Agosto</i></b>     | 28 | 4 | 5 | 200 | 1 | 4 | 1885 | 73  | 130 | <b><i>2113</i></b> |
| <b><i>Septiembre</i></b> | 28 | 2 | 2 | 200 | - | 2 | 1851 | 60  | 92  | <b><i>2079</i></b> |

Fuente: elaboración propia con base en los registros proporcionados por parte de las Secretaría de las Mujeres.

\*La cifra que aparece en cada mes corresponde sólo a las columnas de los totales en cada uno de los perfiles.

Existen por lo menos dos factores que explican la movilidad de la red en términos de las altas y bajas de las impulsoras principalmente: uno de ellos es la forma en que fueron integradas por coordinadoras zonales adscritas a un partido político; y el otro, es la dispersión tardía de los recursos que se consideraban como apoyos económicos o becas para hacer las actividades de la red.

En lo que corresponde a la forma en que fueron integradas a la red se identifican dos vías: una que consiste en quienes se integraron a partir del conocimiento de la convocatoria emitida por la Secretaría de las Mujeres, que es la vía formal o idónea de acuerdo con el diseño; y la otra, es por invitación de amistades o conocidas que las integraron, si bien no es que esta forma sea incorrecta en este tipo de programas, los datos obtenidos mediante algunas informantes señalan que una mayoría de las mujeres que se incorporaron a la Red fue por medio de algún tipo de vínculo partidista. Se identificó, por lo tanto, que este es un factor de riesgo clientelar para la implementación y seguimiento del programa, tal y como se observa en las entrevistas:

Trabajé en varios partidos políticos (de todos los colores), por tanto, conozco a varias personas. De entrada, una chica me invitó a participar en el programa de la Red de Mujeres, que es acerca de violencia de género. Contando con un apoyo económico, tipo beca para cubrir algunos gastos como transporte, ya que es poco dinero el que se percibe. Pero además soy comerciante, trabajo vendiendo perfumes afuera de escuelas primarias y kínder. Es ahí donde veo casos de violencia contra mujeres. (IZT-OP3-2).

Primero estaba de voluntaria en otro programa y se terminó, y sale la convocatoria por parte de la Secretaría de Mujeres, entrego mis papeles y posteriormente me marcan, empecé a experimentar nuevos conocimientos, bases que ya tenía mediante el otro programa y los estudios que manejaba (IZT-OP2-1).

Una de ellas es que algunas de las mujeres que se integraron como coordinadoras zonales a la red y que tenían vínculos con partidos políticos, habían participado en la campaña electoral próxima

pasada activamente, por lo que consideraban que ellas "ya habían trabajado en la campaña" y por ello, solo recibirían el apoyo sin realizar actividades adicionales. Esto significó que en cuanto conocieron las actividades del programa que tenían que realizar, mostraran inconformidad y terminaran abandonando el programa, pero no solo ellas, sino también las impulsoras que estaban en su grupo.

La otra forma, que está interrelacionada con la anterior, fue que dado que venían de liderazgos partidistas, muchas de ellas consideraron que al participar en el programa como coordinadoras zonales e invitar a otras mujeres como impulsoras, intentarían negociar con esa aparente "cuota" política, ejemplo de ello, se observó con una de las informantes en la GAM en el que este tipo de liderazgo se presentó en la implementación del programa, asumiendo que las mujeres impulsoras integradas con una de las coordinadoras zonales, fueran tomadas por ésta como "sus mujeres" a quienes ella "movía y dirigía".

Adicionalmente es importante mencionar que la red tuvo una integración vertical ya que no solo desde el diseño se determinaron diferentes perfiles cuyas responsabilidades y apoyos económicos que terminaron jerarquizándolas, sino que en esa lógica vertical en la que operó la red, las coordinadoras zonales bajaban la información directamente con las impulsoras adscritas a su brigada, por lo tanto, esta información fue sesgada. Uno de los aspectos que refieren las impulsoras, es que ellas deberían tener la misma información que la que tienen las coordinadoras zonales desde el inicio. Sin embargo, no fue así. La información que bajaba desde la Secretaría de las Mujeres, era principalmente a través del equipo técnico y a veces a través de las coordinadoras zonales.

No se consideró en todo el proceso la importancia que tienen las impulsoras en la implementación del programa, y esto es un punto clave porque finalmente ellas son quienes estaban directamente dando información sobre prevención de violencia a las mujeres, eran quienes acudían a las pláticas y quienes hacían las brigadas en los recorridos territoriales, si bien lo hacían acompañadas de las coordinadoras zonales, en las impulsoras recaía una responsabilidad muy importante para la implementación del programa, la cual estuvo atravesada por la falta de información.

El otro factor que determinó el flujo de participantes fue la distribución tardía de los recursos establecidos como apoyos monetarios en las ROP. El programa contemplaba un apoyo o transferencia económica para quienes denominaba beneficiarias directas del programa, este apoyo consistió en una cantidad diferenciada para cada grupo de actoras. Tal y como lo hemos mencionado previamente en el apartado del presupuesto, las integrantes del equipo técnico recibían un apoyo mensual de 10 mil pesos, las coordinadoras zonales, tenían un apoyo de 6 mil pesos y las impulsoras una cantidad de 1100 pesos.

Quando yo me reúno [con las operadoras principales de la Red] empiezo a ver unos retrasos espantosos en la dispersión de recursos para ellas, cero materiales de difusión y un creciente

conflicto entre las actoras de la red que tenía que ver más con conflictos políticos (CDMX-SM-1).

El tema de la dispersión es un tema muy fuerte porque se acuerda que las mujeres van a recibir cierta cantidad de dinero cada cierto periodo y Finanzas [refiriéndose a la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México] en general tiene otros tiempos. Eso empieza a generar un problema tremendo en términos de trabajo con la red y se atrasan hasta 4 meses con el tema de la dispersión. (CDMX-SM-2).

Todas las personas entrevistadas coinciden en que este aspecto fue uno de los más problemáticos de manera constante, ya que como se observa en el segundo testimonio, hubo algunas ocasiones en que dicho apoyo que debía entregarse de manera mensual tardaba hasta cuatro meses para la entrega. Un dato que confirma este aspecto es que cuando se realizaron las entrevistas con las diferentes actoras (primera semana de diciembre), señalaron que todavía tenían pendientes los pagos de octubre y noviembre.

## Calidad y consistencia de los procesos de formación

Para efectos de evaluar los procesos de formación de las beneficiarias directas se revisaron diferentes documentos que muestran las propuestas curriculares, estructura temática y diseño pedagógico planteados por la Secretaría de las Mujeres. Asimismo, para contrastar estos documentos de diseño con la implementación, se analizaron diferentes reportes de las acciones de capacitación realizadas principalmente con beneficiarias del equipo técnico y coordinadoras zonales, si bien se tuvo otra base de datos a la mano, no se logró identificar si las cifras planteadas en ese reporte corresponden a capacitaciones cuyas participantes eran las impulsoras, o bien si se refieren a población potencial.

Una vez recibido el presente trabajo, la Secretaría de las Mujeres indicó que se cuenta con el registro de capacitación que recibieron los diferentes perfiles de beneficiarias del programa social y que también se cuenta con una base por Alcaldía en donde se tiene el registro del número de talleres y beneficiarias indirectas en comunidad, que los recibieron.

## Proceso de formación del equipo técnico

La propuesta de capacitación se planteó en los siguientes términos: 80 horas de capacitación en una primera fase, y 20 horas más en una segunda fase dirigidas al equipo técnico. Los temas identificados en la información revisada para la primera fase son los siguientes: derechos humanos y perspectiva de

género, transversalidad de género, salud emocional, prevención de embarazo adolescente, políticas de cuidado, organización y gestión territorial, masculinidades, introducción al trabajo comunitario de redes de mujeres con perspectiva de género, formación de orientadoras para la prevención de las violencias de género y alternativas de las mujeres para el acceso a la justicia en casos de violencia. En la segunda fase, los temas abordados con el equipo técnico de acuerdo a la propuesta presentada son: alineación programática de lo Internacional a las Políticas Públicas de la Semujeres; estrategia 333 colonias, pueblos y barrios; funciones y actividades del equipo técnico; estrategias de intervención y herramientas de apoyo para recopilar información (Diagnósticos participativos); repasando el género, derechos humanos e interculturalidad; tipos y modalidades de violencia e intervención en crisis; procesos de grupo y liderazgos de mujeres; repasando nuestros temas (Salud emocional, políticas de cuidados, embarazo adolescente, violencia contra las mujeres, liderazgos de las mujeres).

Derivado de este análisis documental y de las entrevistas realizadas, se pueden identificar diferentes inconsistencias en cada uno de los elementos de formación. Una de ellas está relacionada con el diseño curricular en el cual se intentó abordar diferentes temáticas y no se establecieron contenidos mínimos en cada una o bien una priorización de las mismas. Esto a fin de que en caso de que no pudieran continuar o tuvieran que ajustarse algunos temas o talleres respecto a los tiempos previstos, se consideraran algunos temas como los ejes principales de la capacitación, tales como género, derechos humanos y prevención de violencias contra mujeres. Lo anterior, había sido objeto de una observación previamente durante la implementación del programa realizada por un área distinta a la que diseñó la propuesta dentro de la Secretaría de las Mujeres.

“La lógica del diseño curricular no sigue un hilo conductor, se organiza a partir de temáticas y no es posible identificar el criterio que se siguió con respecto a la estructura temática y en consecuencia a la carga horaria. La desagregación de los contenidos es variada en algunos muestra un mayor desarrollo y en otros es muy limitado [...] (Semujeres, 2019:2)

En lo que corresponde a la secuencia temática, se comentó en dicho documento que no se establecían relaciones horizontales entre los distintos temas. Por ejemplo, había algunos talleres que eran fundamentales para entender el enfoque y objetivo principal del trabajo en territorio, así mismo se consideraba en dicha revisión que los temas como prevención de embarazo adolescente, masculinidades y políticas de cuidados, deberían plantearse en un tronco diferenciado y que el objetivo por lo tanto, tendría que obedecer a que toda la red se formara en un tronco común que abarcaba los temas de género y derechos humanos, prevención de las violencias de género, y menos prioritarios el de salud emocional y organización territorial.

En lo que respecta al diseño pedagógico, se encontró que los comentarios realizados señalaban que no existían puentes de articulación que permitieran correlacionar los contenidos con las prácticas

específicas en las que se pueda apreciar la apropiación de contenidos y las habilidades prácticas adquiridas.

Una de las metas propuestas en las ROP era capacitar a la totalidad de las beneficiarias directas de la Red a efecto de que con base en ese proceso de formación, pudieran multiplicar la información. . Conforme a las Reglas de operación (p. 391), la Secretaría de las Mujeres menciona que la capacitación se cumplió toda vez que se plantea lo siguiente:

El equipo técnico recibirá la siguiente capacitación que replicará con las coordinadoras zonales y las impulsoras de la no violencia:

- Elaboración de diagnósticos participativos
- Perspectiva de género
- Orientación comunitaria para la prevención de las violencias de género
- Liderazgo y autonomía para las mujeres
- Organización y gestión territorial
- Salud emocional
- Corresponsabilidad en los cuidados

Los temas que se mencionan en párrafos posteriores al señalado para observación, corresponden a una fase de capacitación que se brindó para reforzar los temas de origen y para atender necesidades de información que surgieron con la operación del programa.

En lo que corresponde al equipo técnico, con base en los reportes de capacitación correspondientes a la primera fase y a los registros de asistencia de la segunda fase, se identificó que el proceso de formación para la primera fase, tuvo un promedio de 26 asistentes a cada uno de los temas reportados en las evidencias documentales, lo cual equivale al 90% del cumplimiento.<sup>14</sup> Sin embargo en la segunda fase, la asistencia bajó considerablemente, ya que de las 29 integrantes del equipo técnico, en promedio asistieron 17 a cada una de las 5 sesiones, lo que equivale a un 60% de la meta establecida.<sup>15</sup>

Los testimonios confirman estas inconsistencias sobre la falta de secuencia y la forma en que fueron replicadas las capacitaciones.

---

14 Este porcentaje es el resultado de la suma de las y los asistentes registrados en cada uno de los reportes de capacitación, se dividió el total de asistentes entre 11 que corresponde a cada uno de los temas previstos en la propuesta de formación de la Secretaría de las mujeres.

15 Estos datos se obtuvieron de los registros de asistencia de los 5 días en que se realizaron las sesiones.

Sí, a mí justo cuando estaba con el tema de talleres y según yo [iba a] aventarme a dar capacitaciones y para ser honesta, a lo mejor no entendí muy bien los términos [sobre violencia de género], esa fue una debilidad. Propondría si siguiera la red una constante capacitación, pero una capacitación [que tenga] un sentido de que justo este tema tan fuerte [el de violencia de género] y no accesible para la sociedad como tal, ni siquiera para nosotras, estamos sensibilizando justo con el tema, que esta capacitación que reciba desde equipo técnico, coordinadoras zonales, y sobre todo impulsoras, estarlo trabajando de manera ardua (IZT-OP1-3).

El equipo técnico recibió capacitación por parte de la Secretaría y de las LUNAS. La capacitación de las LUNAS también la recibieron las coordinadoras zonales, y finalmente las impulsoras en las colonias. Los temas abordados fueron: salud mental, corresponsabilidad de los cuidados, derechos de las mujeres y violencia de género [...] nos dieron lo que es la salud emocional, que son talleres que nosotras vamos a impartir, la prevención de la violencia, derechos de las mujeres y la corresponsabilidad en los cuidados, es como temas básicos para que nosotras pudiéramos estar en posibilidad de transmitir esa información. Después tuvimos una capacitación con las LUNAS para un conocimiento más amplio de qué es género, derechos, toda la parte que tiene que ver con la perspectiva de género y la prevención de la violencia y ya algunas una parte de instrumentos de apoyo para trabajo comunitario, pero sería como la esencia de la información que nosotros recibimos. (CUAU-OP1).

La capacitación no se dio completa de origen. Cuando veo las temáticas de capacitación me llama poderosamente la atención porque hay un taller que se repite mucho, era el de crianza afectiva entonces yo digo... a ver explíquenme, me parecería que hay que hablar de cuidados entonces veo que hay temáticas que le dan al equipo técnico que es de relleno. Muchos de crianza afectiva pocos de violencia, de derechos menos... entonces pido que tratemos de homologar (CDMX-SM-1).

## Proceso de formación de las coordinadoras zonales

Este proceso de formación se planteó con una duración total de 40 horas distribuidas de la siguiente manera: 3 horas para la inducción que consistía en una reunión informativa sobre las acciones específicas a desarrollar, sus atribuciones y responsabilidades; 5 horas más para sensibilización que consistió en un taller para explicar el trabajo de campo para fortalecer la vida comunitaria; y 32 horas más de capacitación divididas en 8 sesiones de 4 horas cada una, cuyo objetivo era brindar las herramientas teórico prácticas para su trabajo en campo, de vinculación interinstitucional y de coordinación de grupos desde la perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad. En el

diseño de capacitación estaban previstos 8 temas -uno por cada sesión- en el orden que se mencionan: a) género y derechos humanos; b) prevención de embarazo adolescente; c) prevención de violencias contra mujeres; d) liderazgo y ciudadanía; e) políticas de cuidado; f) construyendo redes; g) diagnóstico participativo; h) recuperación de espacios públicos.

El proceso de formación para las coordinadoras zonales se programó con una frecuencia de semanal. Frente a esta programación, los documentos consultados sobre los reportes de capacitación muestran algunas inconsistencias sobre las temáticas y la duración del proceso de capacitación. Una de las disparidades que más llaman la atención es que si bien en promedio los grupos de las coordinadoras zonales en cada alcaldía recibieron capacitación por 32 horas, en algunas el tiempo destinado a esta actividad es distinto. Por ejemplo, alcaldías como Tláhuac y Álvaro Obregón reportan más de 40 horas de capacitación (48 y 44 respectivamente); sin embargo, en otras como Gustavo A. Madero e Iztapalapa reportan 24 horas, es decir, la mitad del tiempo que recibieron capacitación en alcaldías como Tláhuac. El dato de estas últimas alcaldías es relevante porque paradójicamente resultan las que presentan la mayor prevalencia de violencia contra mujeres, de acuerdo con las cifras oficiales del gobierno de la Ciudad de México. Este dato tiene implicaciones importantes, en virtud de que una de las apuestas de este programa, y en general de las acciones que se implementan en otros programas para enfrentar la violencia contra mujeres, es la información y capacitación a quienes los deben poner en marcha, y quienes forman la red en estas alcaldías son clave en estos procesos formativos. El periodo que duraron las capacitaciones también varía, en algunos casos las sesiones se agotaron en un mes y en otros les llevó hasta tres meses concluir, esto está asociado principalmente con el número de horas en que impartieron la capacitación.

Otro aspecto relevante, son los temas que abordaron. En la propuesta o el diseño de capacitación estaban previstos 8 temas -uno por cada sesión- en el orden que se mencionan: a) género y derechos humanos; b) prevención de embarazo adolescente; c) prevención de violencias contra mujeres; d) liderazgo y ciudadanía; e) políticas de cuidado; f) construyendo redes; g) diagnóstico participativo; h) recuperación de espacios públicos. En algunas alcaldías no aparece registro de que se hayan abordado todos los temas ni en el orden previsto. Llama la atención que temas como perspectiva de género y derechos humanos o bien el de prevención de violencias contra mujeres, fundamentales para los objetivos del programa, no se impartieron con algunos de los grupos de las coordinadoras zonales, tal es el caso de Álvaro Obregón, que pese a ser una de las redes que registró mayor capacitación, no existe evidencia de formación en el tema de prevención de violencias y sólo capacitaron en derechos humanos pero no sobre perspectiva de género, sino en lenguaje incluyente y no sexista, o el caso de Coyoacán donde no se registró que las coordinadoras hayan sido capacitadas en género y derechos humanos. En algunas alcaldías también incluyeron el tema de salud emocional, aun y cuando tampoco estaba en la propuesta curricular.

Un aspecto también recurrente, es que en el registro de las capacitaciones impartidas con las coordinadoras zonales, el nombre de los temas fue modificado, por lo que no se pudo constatar si hay una equivalencia en algunos temas. Es importante mencionar que en algunos casos se incluyeron talleres sobre salud emocional y otros casos sobre empoderamiento, los cuales no estaban considerados en el diseño inicial de la capacitación.

Respecto a los procesos de capacitación de las coordinadoras zonales y los resultados que se esperaban más tangibles, el siguiente testimonio ilustra cómo las tensiones y estilos de liderazgo trascendieron los procesos de capacitación que no tuvieron el impacto esperado.

[...] desde ahí, desde sensibilizarnos porque es como que tenemos que cambiar nuestro chip de [buscar] una competencia; al contrario, estamos para ayudarnos si tú lo necesitas quizá mañana o quizá nunca lo necesites, pero no por eso yo voy a ponerte el pie a ti; lo digo porque estas colonias que te platico están al lado, pero pues no -este es mi sendero no este es mío, aquí no te pases- desde ahí si como que estar siempre capacitando porque el chip que tenemos [que nos lleva a competir] es ya de una cultura que se puede erradicar si lo buscamos, [...] lo que retomo es sobre estos liderazgos entre las coordinadoras zonales; un liderazgo, pero muy al estilo masculino. Entonces en esta situación también ellas, las Zonales, comienzan a violentar a las Impulsoras. Si nosotras como programa tenemos este discurso donde nos estamos violentando entre nosotras, entonces no estamos llevado el mensaje correcto a las casas que estamos tocando ni a las personas que estamos tocando (IZT-OP1-2).

## Proceso de formación con las impulsoras

Respecto al proceso de capacitación con las impulsoras, a diferencia de los otros dos grupos, no se identificaron evidencias claras sobre la planeación o propuestas planteadas con relación al tiempo, temas básicos, periodo de capacitación, etc. Aunque a partir de las entrevistas las impulsoras señalaron que han recibido capacitación en temas de violencia contra mujeres, derechos humanos, crianza positiva y salud emocional principalmente, no especificaron cuánto tiempo les llevó ni mayores datos sobre este proceso. De acuerdo con un reporte de reuniones de seguimiento con el equipo técnico, coordinadoras zonales y personal de la Secretaría de las Mujeres, se observó que una de las observaciones realizadas y de las acciones propuestas era la de las capacitaciones con impulsoras, es decir aparece marcada como una carencia en todas las alcaldías y como una acción a tomar en los siguientes meses de trabajo. Es importante mencionar que este reporte tiene fecha de los meses de julio-agosto, lo que significa que a más de seis meses de iniciado este programa social, las impulsoras no habían recibido la capacitación adecuada.

Aunque las ROP señalan que el proceso de formación sería paralelo a la promoción y difusión de información que realizarían las integrantes de la red, pasados seis meses es un periodo extendido considerando que desde el mes de marzo las mujeres impulsoras tenían que salir a realizar también esas actividades relacionadas con la prevención. Haber iniciado sin la capacitación previa, impacta en la calidad de la información difundida por parte de las impulsoras y en la comprensión de aspectos básicos del fenómeno de violencia contra mujeres, problema principal que se buscaba atender con el programa.

El tema de la capacitación tendría que ser revisado en este tipo de programas, esto tomado en cuenta que las sesiones no fueron sistemáticas con las impulsoras y en algunos casos no se agotaron los temas o estos se revisaron de manera muy general. Las propias impulsoras aseguran que no fue suficiente y esto se ve reflejado en el trabajo en territorio donde se continuaban replicando discursos que naturalizan la violencia hacia las mujeres. Así lo expresa una de las participantes en las entrevistas:

A veces decían que no se podían incorporar porque tenían que hacerle caso al marido, que no querían problemas con ellos, que ellas eran felices así, bajita la mano nos decían, no sean metiches, ustedes sus cosas y yo acá; otras preguntaban si no tenemos hijos, o que llevarlos a la escuela. Yo les respondía, en el tiempo que están en la escuela yo puedo salir a trabajar informando a la gente y yo poderla ayudar (IZT-OP3-2).

Impulsoras comenzaron en marzo y coordinadoras en febrero, una capacitación y ya después el trabajo en campo y en un inicio tuvimos que cubrir la información que dábamos incluso generándola incluso con una responsabilidad porque sabíamos que no podíamos transmitir información que no sea real que no sea supervisada de cierta manera, pero nosotras fuimos implementando un poco esto hasta que ya llegó la carta de derechos y ya teníamos en que respaldarnos hasta julio o agosto que fueron llegando los folletos y fueron poco porque la demanda que hay es mucha pero ya al final del programa logramos regularizarnos con la entrega de folletos (GAM-OP-1)

## Acciones de prevención y derivación

Para el análisis de este apartado la información se presenta organizada en dos rubros. En una primera parte se abordan las actividades principales de la Red de Mujeres y algunas cifras disponibles del número de actividades que realizaron y los resultados numéricos reportados, también se muestran algunas inconsistencias al respecto y los principales problemas para llevar a cabo las actividades de

información y difusión de derechos con las mujeres en general en las colonias. En la segunda parte se revisan los datos sobre los casos de derivación que se realizaron. Es importante mencionar que los reportes de las actividades realizadas abarcan un periodo aproximado de los 6 primeros meses de implementación del programa, aunque dicha información se solicitó durante el mes de noviembre, la última actualización registrada es hasta agosto y en casos excepcionales incluye los meses de septiembre y octubre.

## Acciones de prevención realizadas

Las actividades de prevención establecidas en el programa y referidas en documentos posteriores se dividen en tres rubros: a) formación (talleres, seminarios, foros y encuentros); institucional (campaña digital; campaña territorial -distribución de información sobre prevención de las violencias y derechos de las mujeres- y formación de voceras); y finalmente, c) ciudadanía (generación de procesos organizativos y participativos en territorio y al fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres)<sup>16</sup>.

En el documento analizado refieren una serie de acciones sobre estos rubros, las cuales consisten en recorridos barriales haciendo brigadas a cargo de las coordinadoras zonales y equipo técnico en cada alcaldía y realizar visitas domiciliarias por cada colonia caminando calle por calle. Otra de las actividades fueron pláticas y talleres denominados “charlas entre mujeres”, de las cuales no se tiene más información sobre sus características; otra forma de difundir la información fue a través de brigadas informativas sobre los derechos de las mujeres, denominada “En el parque por nuestros derechos”. Otras actividades adicionales fueron las denominadas “El tequio de las mujeres” y las “asambleas comunitarias” para formar comisiones de seguridad ciudadana, de las que solo se sabe que se realizaron en coordinación con el área de participación ciudadana. Para el periodo de febrero a julio, los resultados alcanzados consisten en 1253 acciones territoriales que incluyen pláticas de sensibilización sobre derechos humanos y prevención de violencia contra mujeres y niñas, recorridos barriales, asambleas comunitarias, brigadas de promoción y difusión de los derechos humanos, reuniones interinstitucionales, visitas domiciliarias e identificación de casos de violencia. Adicionalmente mencionan “63644 personas impactadas” y “52 comisiones de seguridad ciudadana”.

Sobre la primera cifra de resultados (1253 acciones territoriales) no es posible distinguir cuáles de las acciones que incluyen tuvo mayor prevalencia o prioridad ni cual menos, así como las razones que en

---

<sup>16</sup> Información obtenida de la presentación elaborada por la Secretaría de las Mujeres titulada “avances red febrero-julio” proporcionada de manera electrónica por la misma institución.

campo determinaron la prioridad de unas sobre otras. Es decir no se sabe cuántas actividades realizaron de cada una de los diferentes tipos que se mencionan previamente. Debido a esta falta de información, dichas actividades pueden ir desde la entrega de folletos que se puede reportar como una actividad o como varias si en ese día se recorrieron múltiples colonias, hasta acciones de mayor impacto como los talleres. Las cifras presentadas para un periodo de 6 meses dicen muy poco al presentarse de manera global y no de forma desagregada para saber si entre esa cifra se priorizaron las actividades con un impacto de mayor alcance o no..

En lo que respecta a los otros rubros, es importante mencionar que no se presentaron datos que aclaren a qué se refieren con la categoría de “personas impactadas”, definirlas así para efectos del programa presenta más problemas que ventajas. Por un lado, no se sabe si se están considerando en este grupo a todas las personas que recibieron alguna información sobre el programa y cómo se midió el impacto, y por otro, que seguramente no es la misma percepción o “impacto” en aquellas personas a las que les dieron un folleto en el parque o en la calle, que aquellas que captaron mediante pláticas o talleres.

Las principales acciones para la prevención programadas para el periodo de agosto a diciembre fueron prácticamente continuidad de las referidas de manera previa, con la diferencia de que la Red de mujeres se incorporó a un conjunto de programas más amplio denominado “Estrategia 333 colonias, barrios y pueblos”. Sobre la campaña digital incluida en las actividades solo se identificó que se realizaría a través de un micro sitio, sin embargo, la carpeta de información correspondiente a esta actividad no contiene ningún archivo de información a consultar. En los registros se observaron algunas cifras sobre los resultados de la Estrategia 333 en relación con la Red de Mujeres, los cuales abarcan un periodo de abril al 30 de septiembre, tal y como se muestra en la siguiente tabla tomada de la información oficial proporcionada por la Secretaría de las Mujeres.

## REPORTE ACUMULADO

| Ente     | Programa                               | Colonias Visitadas<br>1a Etapa<br>(175) | Total<br>(340) | Personas<br>Beneficiarias<br>Directas | Personas<br>Beneficiarias<br>Indirectas | Total de<br>Bienes y<br>servicios   | Unidad de Medida                                                | Inicio<br>de<br>reporte | Corte de<br>reporte |
|----------|----------------------------------------|-----------------------------------------|----------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------|
| CULTURA  | Actividades Culturales                 | 127                                     | 208            | 1,828                                 | 67,809                                  | 4,530                               | Acciones Culturales                                             | 01/04/2019              | 30/09/2019          |
| DIF      | Jornadas de Salud                      | 149                                     | 218            | -                                     | 13,173                                  | 436                                 | Jornadas Médicas y Dentales                                     | 07/02/2019              | 07/10/2019          |
| FIDEGAR  | Mejor Escuela                          | 133                                     | 263            | 2,532                                 | 1,588,043                               | 2,718                               | Asamblea, Cheque                                                | 01/02/2019              | 30/09/2019          |
| FONDES   | Entrega de Microcréditos               | 159                                     | 314            | 15,099                                | 15,715                                  | 15,087                              | Créditos                                                        | 05/12/2018              | 09/10/2019          |
| IAPP     | PAIIPC                                 | 89                                      | 89             | 28                                    | 180                                     | 96                                  | Jornadas                                                        | 01/04/2019              | 30/08/2019          |
| INDEPORT | Ponte Pila                             | 175                                     | 340            | 1,901                                 | -                                       | 1,493,144                           | Activaciones                                                    | 01/04/2019              | 30/09/2019          |
| INJUVE   | Jóvenes unen al barrio                 | 175                                     | 340            | 361                                   | 3,967                                   | 2,596                               | Apoyos económicos mensuales                                     | 01/04/2019              | 30/09/2019          |
| INVI     | Mejoramiento de Vivienda               | 58                                      | 95             | 3,060                                 | 53,124                                  | 3,633                               | Créditos                                                        | 01/04/2019              | 30/09/2019          |
| PROSOC   | RIPUH                                  | -                                       | 48             | 1,425                                 | 5,276                                   | 276                                 | Unidades Habitacionales Atendidas                               | 29/05/2019              | 30/08/2019          |
| SECTel   | PILARES                                | 91                                      | 129            | 634                                   | 59,004                                  | 101,048                             | Asesoría/Taller                                                 | 20/05/2019              | 30/09/2019          |
| SEDESA   | Acciones de Salud                      | 175                                     | 340            | -                                     | -                                       | 23,663<br>7,381<br>160,077<br>2,531 | Atenciones Médicas<br>Talleres<br>Vacunas<br>Personas referidas |                         |                     |
| SEMUJERE | Red de Mujeres por la Igualdad y la No | 175                                     | 191            | 2,079                                 | 140,172                                 | 4,091                               | Acciones                                                        | 01/03/2019              | 30/09/2019          |
| SEPI     | Promoción de Derechos Indígenas        | 29                                      | 88             | 3,859                                 | 73,351                                  | 223                                 | Talleres, Difusión y Cheques                                    | 01/04/2019              | 30/09/2019          |
| SIBISO   | Comedores Sociales                     | 92                                      | 150            | -                                     | 28,759                                  | 3,077,213                           | Raciones                                                        | 01/04/2019              | 30/09/2019          |
| SIBISO   | Asambleas de Seguridad Ciudadana       | 175                                     | 301            | -                                     | 38,479                                  | 340                                 | Asambleas                                                       | 01/04/2019              | 30/09/2019          |
| SIBISO   | Mejoramiento Barrial                   | 59                                      | 157            | -                                     | -                                       | 16                                  | Cheques solicitados                                             | 01/04/2019              | 31/08/2019          |
| SOS      | Bacheo *                               | 73                                      | 79             | -                                     | -                                       | 4,393                               | Baches                                                          | 01/04/2019              | 30/09/2019          |
| SOS      | Servicios Urbanos *                    | 105                                     | 135            | -                                     | -                                       | 2,574,532<br>676,185                | m2 Barrido<br>m2 Poda                                           |                         |                     |
| SOS      | Servicios Urbanos *                    | 105                                     | 135            | -                                     | -                                       | 98                                  | m3 recolección de cascajo                                       | 04/01/2019              | 25/09/2019          |
| SSC      | Acciones de Prevención del delito**    | 66                                      | 66             | -                                     | 6,579                                   | 772                                 | Acciones de Prevención del delito                               | 01/05/2019              | 30/09/2019          |
| STYFE    | Actividades de Fomento al Empleo       | 12                                      | 26             | 1,066                                 | 2,366                                   | 1,066                               | Actividades de Fomento al Empleo                                | 01/06/2019              | 30/09/2019          |

\* Sin estimación de población

\*\*Acumulados parciales

Fuente: Documento electrónico en formato power point “avances intervención abril a septiembre” proporcionado por la Secretaría de las Mujeres.

Estas cifras que se muestran en la tabla anterior requieren confirmarse con otro tipo de evidencia, en virtud de que una inconsistencia detectada a partir de las entrevistas es que la integración del programa de Red de mujeres a la Estrategia 333 sucedió entre los meses de junio y julio, y en estos datos presentados, abarcan información desde abril, mes en el que todavía no se fusionaban los programas. Es importante hacer notar las diferencias en las cifras, ya que en la información revisada que comprendía el reporte de resultados de febrero a julio, los logros distan considerablemente de los que se reportan hasta el mes de septiembre. Si bien esto puede deberse a que en el trimestre de junio a septiembre se realizaron la mayor parte de actividades, no queda claro cuáles son los resultados para cada periodo.

A partir de la información cualitativa obtenida a partir de las entrevistas, se puede identificar que las integrantes de la red refieren como principales actividades los recorridos territoriales para realizar visitas domiciliarias, también señalan que hicieron talleres, pláticas y salidas en los puntos más concurridos de las colonias a su cargo para entregar información a las mujeres.

Dependiendo la alcaldía hay algunas donde ni siquiera les abren la puerta. En ese caso, se recomienda que las aborden en la calle. Sin embargo, en la Alcaldía GAM en algunas colonias no daban espacio para hacer talleres, no se interesaban en acudir, y a veces la información se les proporcionaba en las calles o domicilio. Hay otras donde si se abren los espacios. (GAM-OP-1).

En la calle tú te acercas a las mujeres y presentas qué es la red, a qué se dedica, cuál es la intención de la red de apoyarnos entre mujeres, fortalecernos y cuando alguien necesita ayuda acudir a los servicios que tiene la Secretaría de las Mujeres, que en este caso fundamentalmente son las LUNAS, en donde está el servicio de psicología, trabajo social y la asesoría jurídica [...] Tienes una conversación muy cortita porque de repente la gente va muy ocupada y no tiene mucho tiempo pero le invitas a que participe en talleres ya sea que se realicen en las escuelas o en los propios domicilios, porque hay muchas viviendas, viviendas del 85 que son viviendas en donde hay 30 viviendas, 50 o incluso ahora las inmobiliarias crearon hasta de 250 o 300 departamentos. Entonces se hace la invitación a que nos permitan dar un taller en donde podamos intercambiar opiniones y experiencias en materia de violencia (CUAU-OP1).

Sobre los talleres, la información revela que en algunos casos iniciaron programándolos de 4 horas, pero mencionan que fueron ajustando el tiempo y en algunas colonias optaron por hacer solo pláticas breves de 15 a 30 minutos. Esto implica una falta de planeación de las actividades y las características o requisitos mínimos que habrían de cubrirse en cada una. Al no haber homologación en criterios básicos como la duración, temas prioritarios a impartir y contenidos básicos, no se puede colocar a todas las personas participantes en las diferentes actividades como beneficiarias potenciales, ya que el tipo y la calidad de la información variaba considerablemente entre cada actividad. Por ejemplo, algunas coordinadoras zonales refirieron que habían logrado impartir diferentes temas con un mismo grupo de participantes, pero en su mayoría las actividades programadas se impartían con diferentes grupos de participantes. Evidentemente el resultado sobre la cantidad y calidad de información que se proporciona en ambas actividades será distinto.

Otro dato que llama la atención es el orden de las temáticas abordadas, como refiere una integrante del equipo técnico, generalmente iniciaban con los temas de “salud emocional o crianza positiva (política de cuidados)” ya que estos temas lograban abrir el espacio para continuar con el de prevención de violencias contra mujeres, no obstante, no se tiene registro de cuántas intervenciones abarcaron diferentes temas con un solo grupo y si los temas principales del programa, tales como prevención de violencias contra mujeres, género y derechos humanos, lograron impartirse o no.

Finalmente, sobre las actividades las entrevistadas, principalmente de los perfiles de coordinadoras zonales e impulsoras, mencionaron que no contaron con un manual o un documento que marcara claramente las actividades que tenían que realizar, durante los primeros meses no sabían lo que iban a hacer ni cómo tenían que hacerlo, por lo que a falta de lineamientos claros y del dominio de todos los grupos, terminaron improvisando las actividades de acuerdo a las condiciones y recursos con los que contaban. Este aspecto se retoma nuevamente en el último apartado.

## Derivación de casos

Sobre este punto no se identificó mucha información al respecto en las fuentes documentales, solo dos bases de datos de los casos que fueron referidos a LUNAS por cada alcaldía. Uno de esos reportes está detallado por cada mes en un periodo que va de abril a agosto, y en el otro -más descriptivo- se refiere a un periodo que va de julio a octubre. En este rubro, la información también presenta imprecisiones importantes en detrimento de conocer claramente los resultados. Una de las principales inconsistencias es la duplicidad al reportar los meses de julio y agosto, ya que tal y como se reporta la información, estos meses aparecen en ambos registros, sin embargo, en los que corresponden al periodo de julio a octubre, no es posible identificar si los casos se están duplicando y cuántos de ellos están registrados dos veces o bien, si esas cifras corresponden a casos distintos durante estos meses.

## Derivación de casos a Lunas

| Núm. | Alcaldía               | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Total | Reporte julio-octubre |
|------|------------------------|-------|------|-------|-------|--------|-------|-----------------------|
| 1    | Álvaro Obregón         | 0     | 0    | 0     | 0     | 0      | 0     | 0                     |
| 2    | Azcapotzalco           | 5     | 4    | 4     | 1     | 0      | 14    | 13                    |
| 3    | Benito Juárez          | 0     | 0    | 0     | 1     | 0      | 1     | 2                     |
| 4    | Coyoacán               | 3     | 3    | 17    | 3     | 0      | 26    | 3                     |
| 5    | Cuajimalpa             | 3     | 7    | 19    | 4     | 0      | 33    | 19                    |
| 6    | Cuauhtémoc             | 2     | 4    | 2     | 3     | 0      | 11    | 8                     |
| 7    | Gustavo A. Madero      | 2     | 11   | 4     | 3     | 6      | 26    | 23                    |
| 8    | Iztacalco              | 1     | 1    | 5     | 3     | 0      | 10    | 24                    |
| 9    | Iztapalapa             | 0     | 4    | 11    | 2     | 0      | 17    | 2                     |
| 10   | La Magdalena Contreras | 1     | 2    | 13    | 9     | 1      | 26    | 14                    |
| 11   | Miguel Hidalgo         | 4     | 5    | 3     | 6     | 2      | 20    | 1                     |
| 12   | Milpa Alta             | 0     | 6    | 4     | 6     | 3      | 19    | 2                     |
| 13   | Tláhuac                | 0     | 0    | 2     | 16    | 0      | 18    | 57                    |
| 14   | Tlalpan                | 0     | 1    | 0     | 3     | 9      | 13    | 17                    |

|              |                     |    |    |    |    |    |     |     |
|--------------|---------------------|----|----|----|----|----|-----|-----|
| <b>15</b>    | Venustiano Carranza | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 1   | 0   |
| <b>16</b>    | Xochimilco          | 0  | 0  | 2  | 3  | 6  | 11  | 12  |
| <b>Total</b> |                     | 21 | 48 | 86 | 64 | 27 | 246 | 197 |

Fuente: Bases de datos de los reportes proporcionados por la Secretaría de las Mujeres

A partir de las entrevistas y de otros reportes documentales se identificó que en la derivación de casos se presentaron algunas tensiones entre las integrantes de la Red de Mujeres y el personal de LUNAS, centro al que se referían principalmente los casos de violencia para su atención. Algunas de estas situaciones se atribuyen a los cambios en el equipo técnico, otros a los estilos de liderazgo de algunas coordinadoras zonales, pero también a una falta de coordinación con LUNAS e información poco clara proporcionada a las mujeres que se refirieron a las LUNAS.

Primero la negativa desde la Secretaría, desde la propia dirección general y de la de Lunas para capacitar a la red, decían ‘no ya a nosotras no nos toca... además llegan las mujeres invaden espacios y saturan todo’. Si te llegaban dos brigadas [refiriéndose al espacio de LUNAS] ya eran 20 mujeres y si te llegan 5 brigadas eran 55 mujeres. Se acababan el agua si venían de territorio y entonces ‘entraron al baño y se acabaron todo papel’ ¿dónde está la conciencia de que son mujeres y están participando en el programa social? e incluso encontramos casos de algunas compañeras líderes de proyectos y algunas JUD que las maltrataron, discriminaron, las sacaron en Iztapalapa y les dijeron ‘ustedes se reúnen allá afuera en el jardín’ a ese nivel, muy grave. (CDMX-SM-2)

Obviamente a veces estando en los territorios, en la plática, en el foro, en lo que fuera, va a haber quien se te acerque o detona el mismo proceso situaciones que te vuelcan o que ahí te empiezan a decir “me está pasando esto o yo vivo esto”, entonces lo que hacíamos era derivar a LUNA, derivar a LUNA, pero nuestro trabajo era meramente de prevención, que parecería como cualquier cosa pero yo creo que es a lo que le tiene que apostar el gobierno y la sociedad en general (CDMX-CUAU-LUN2).

Otra tensión sucedió por la falta de correspondencia entre las expectativas de las integrantes de la Red de Mujeres y de las propias mujeres derivadas a servicios de atención frente a las posibilidades materiales por parte de LUNAS de cumplir con tales expectativas. En las entrevistas se identificó que había algunos casos que habían referido a estos centros, pero que las mujeres referidas después de la primera atención no habían regresado a LUNAS. Esto, de acuerdo con los testimonios de las participantes de LUNAS, se debió a que las integrantes de la Red de Mujeres no tenían claro cuáles eran las funciones y servicios que se prestaban en el centro, por lo que en ocasiones llegaron a recibir

casos relacionados con otro tipo de trámites, pero que no tenían que ver con situaciones de violencia de género, por lo cual se les informaba a dónde tenían que acudir y esa era la razón por la que ya no regresaron. Las integrantes de la Red argumentaron que había ocasiones en que recibían a las mujeres y otras no, porque consideraban que como resultado del trabajo que habían realizado sobre difusión, la demanda en las LUNAS había aumentado y eso produjo una incapacidad institucional para la atención.

Fue al principio, hubo compañeras que no tenían claras las rutas de trabajo de la Secretaría y que entonces a la fecha tienen una demanda que no corresponde. Por ejemplo, hubo mujeres que [...] se enojaron mucho porque decían “no, es que...”, es un caso, es un ejemplo y sucedió varias veces, “oye es que algunas veces, ayer vino un hombre, golpeó a su chava y me la vino a tirar a mi puerta”, ¿no? “Y entonces pues en las LUNAS no hay nadie”, pues no, eran las nueve de la noche, “nadie me atendía y entonces yo lo que hice fue que tuve que...”. Estaba enojada porque invirtió, porque dice que paró un taxi, subió a la mujer al taxi y se fue con ella al ministerio público ¿no? Y en el ministerio público pasaron y si pasaba, no pasaba ella se tuvo que esperar, y ni siquiera la conocía ¿no? Entonces era “ni siquiera la conozco, no sé quién es, no nada” (CDMX-CUAU-L1).

En uno de los reportes escritos que se revisaron para la evaluación, destaca principalmente que en varias alcaldías no había una buena coordinación entre las integrantes de la red del grupo de equipo técnico y coordinadoras zonales con las LUNAS, por lo que las acciones que planteaban llevar a cabo frente a esa tensión consistían en realizar reuniones con el personal de estos centros para “clarificar la ruta de coordinación”. No obstante, no se lograron identificar más datos sobre este tipo de reuniones y la resolución de los conflictos que se habían suscitado.

Sí nos canalizan mujeres de la red, pero antes esos acompañamientos en las colonias eran mucho más fluidos. Por ejemplo, ahorita nos convocan a apoyarlas y nos dejan plantadas, no convocan a la gente y ni siquiera tienen la comunicación de decirnos “Se suspende” y las compañeras llegan y no hay nada. (CDMX-GAM-L1).

En lo que respecta a la derivación de casos de mujeres en situación de violencia, detectados por la Red de mujeres a otros servicios como la Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público, se logró identificar que las entrevistadas adscritas a esta estrategia identificaron solo algunos de manera excepcional que fueron referidos por la Red. Aunque sabemos que en general los casos detectados se referían a las LUNAS, también mencionaron que habían hecho uso de los recursos proporcionados por la Estrategia de Abogadas, no obstante, la información cualitativa disponible muestra que no fue así, y que solo algunas contadas ocasiones verdaderamente mínimas, llegaron mujeres acompañadas de alguna integrante de la Red o señalando que había sido referida por ésta.

## Diagnósticos participativos

Este apartado corresponde a los resultados sobre los diagnósticos participativos que la Red de Mujeres por la igualdad y la no violencia realizó en las alcaldías. Para elaborarlo se revisaron los reportes correspondientes a las tres alcaldías consideradas en esta evaluación y se incluyó la revisión de tres alcaldías más a fin de analizar si existían diferencias significativas de acuerdo con los distintos contextos. Los diagnósticos que se revisaron son los de las alcaldías de Benito Juárez, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Xochimilco. El objetivo principal de estos diagnósticos participativos fue detectar los tipos de violencias, zonas de inseguridad y problemáticas sociales que enfrentan las mujeres en las diferentes alcaldías de la Ciudad de México. Por lo tanto, se presentan los principales hallazgos respecto a la percepción de la violencia, los tipos de violencia, la inseguridad en las comunidades y las necesidades que tienen las alcaldías, a partir de las diferentes discusiones que se llevaron a cabo en cada uno de los diagnósticos participativos en las alcaldías antes señaladas.

Los diagnósticos participativos incluyeron principalmente a mujeres habitantes de unidades habitacionales, colonias, barrios o pueblos que están catalogados como de mayor riesgo para en cada una de las alcaldías. La participación mínima que se tuvo fue en la Alcaldía de Benito Juárez con 13 mujeres mientras que en la Alcaldía de Iztapalapa se contó con 50 participantes. En su mayoría, este ejercicio se realizó con mujeres integrantes de la Red de Mujeres por la igualdad y la no violencia, que se venían desempeñando como impulsoras, coordinadoras zonales e incluso algunas del equipo técnico, que no se encontraban coordinando el diagnóstico. También participaron mujeres que no eran parte de la red, sino solo invitadas por algunas coordinadoras zonales o impulsoras para que dieran su opinión en cuanto a las temáticas que manejaron los diagnósticos participativos.

Finalmente, es importante destacar que al menos 4 de los 6 diagnósticos hacen mención que la mayoría de sus participantes son líderes en su comunidad. Esta información es relevante ya que la colaboración de este perfil de mujeres, permite conocer más de cerca las posibles situaciones en cuestión de violencia e inseguridad que padecen las diferentes alcaldías.

Los principales hallazgos se agruparon en dos rubros: percepciones sobre violencia y tipos de violencia; y el segundo apartado corresponde a aspectos de percepción de inseguridad de las mujeres en sus unidades habitacionales, colonias, barrios o pueblos. También se mencionan las necesidades que tienen las diferentes alcaldías, de acuerdo con lo que señalaron las mujeres que colaboraron en cada uno de los diagnósticos participativos.

## Percepciones sobre violencia y tipos de violencia

Al hablar de violencia una gran parte de estas mujeres la asocian principalmente con violencia física y perpetrada por su pareja sentimental. Así se constató en la mayor parte de los diagnósticos, donde mencionaron por ejemplo, que la violencia se da cuando el esposo o la pareja sentimental ejerce “los golpes” sobre la mujer.

Sin embargo, también muestran que la violencia más recurrente en sus contextos puede ser económica y psicológica. Por ejemplo, algunas mujeres mencionan la existencia de violencia cuando el esposo o la pareja sentimental usa diferentes pretextos para no otorgarles recursos económicos, negando de este modo la manutención del hogar y la familia.

Por consiguiente, si hablamos de la percepción de la violencia en los diagnósticos participativos se debe tomar en cuenta a la violencia física como la que más resalta y en un segundo momento, de violencia económica y psicológica. Además, un dato importante es que estas tres expresiones de violencia contra las mujeres son visibilizadas por las participantes como violencias que se ejercen en los espacios privados. Por lo tanto, es el hogar el espacio por excelencia donde ocurren de forma primordial estos tres tipos de violencia.

Además de lo que se ha mencionado, la percepción en torno a la violencia también abarca otras expresiones como la laboral e institucional. Reconocen que los espacios públicos son escenarios donde se desarrollan acciones de violencias contra las mujeres. Así se delibera en los diferentes diagnósticos participativos. Cuando en ellos se habla de violencia laboral e institucional, las participantes dan cuenta de otros actores que, además del esposo o la pareja sentimental, también están inmersos en estas manifestaciones de violencia contra la mujer.

De los principales actores que mencionan son los médicos de las instituciones de salud, los policías pertenecientes a instituciones que deberían garantizar la seguridad de las y los ciudadanos, o bien, los maestros en las instituciones educativas. Por consiguiente, las percepciones sobre la violencia laboral e institucional en los diferentes diagnósticos participativos, permiten observar que las narrativas se centran en abusos de autoridad por parte de servidores públicos o bien, por altos mandos en las empresas en las que trabajan o trabajaron algunas de las mujeres que participaron en los diagnósticos.

Si bien la percepción de las violencia física, económica, psicológica, laboral e institucional, tienen una similitud en la forma de ser percibida por parte de las mujeres que participaron en los diferentes diagnósticos, no es el caso de la violencia sexual. Este tipo de violencia tiene características especiales ya que no en todos los diagnósticos participativos se habló de la misma forma al sobre este tema. Por ejemplo, en las dinámicas de la Alcaldía Cuajimalpa sí se logró reflexionar de forma abierta sobre la violencia sexual, pero no sucedió lo mismo en la Alcaldía de Iztapalapa donde las compañeras del equipo técnico de la Red de mujeres aseguraron que les costó mucho trabajo que las participantes hablaran de este tipo de violencia.

Un dato que resaltó en los distintos diagnósticos participativos, es el hecho de que al hablar de los tipos de violencia las participantes sí narraban sobre quién o quiénes eran los perpetradores de dichos actos violentos. Sin embargo, en el caso específico de la violencia sexual, solo mencionaron las características que este tipo de violencia posee, sin nombrar al perpetrador.

Por último, es importante destacar que sí existe una apropiación del concepto de violencia, además, logran distinguir las diferentes expresiones o tipos de ésta.

## Inseguridad y necesidades en las alcaldías

En este rubro los diagnósticos arrojaron una cantidad considerable de similitudes. En todas las mesas de discusión que llevaron a cabo en las distintas alcaldías, las participantes hablan de las mismas inseguridades que padecen en sus comunidades, así como también, de necesidades similares. De este modo, en cuestión a la inseguridad de las unidades habitacionales, colonias, pueblos o barrios, los diagnósticos participativos de las alcaldías Benito Juárez, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Xochimilco, coinciden en cuatro puntos fundamentales que exponen la inseguridad percibida por las participantes de los distintos diagnósticos. Éstos son:

- Asaltos en la vía pública.
- Poca o nula iluminación en las calles.
- Ausencia de elementos de seguridad en las calles.
- Presencia de giros negros: consumo y venta de drogas.

En la opinión de una gran mayoría de mujeres, cuando se les cuestionaba sobre la inseguridad en sus comunidades, reflexionaban sobre uno o varios de los puntos anteriormente descritos. Además, perciben por ejemplo que por el hecho de ser mujeres tiene más riesgo de ser asaltadas en la vía pública. Mencionaron que existen muchas calles que no cuentan con la iluminación adecuada, prestándose para que los delincuentes asalten a las y los transeúntes. Asimismo, estas calles poco iluminadas permiten que se propague el consumo de diversas sustancias ilegales.

En general se sienten inseguras muchas zonas por falta de luminaria y por ser puntos de venta de droga. Las colonias colindantes con el Estado de México en se consideran las más inseguras, principalmente por la falta de iluminación, donde hay mucho movimiento de gente que no pertenece a la colonia y no pase ningún tipo de transporte público (Diagnóstico participativo Alcaldía Gustavo A. Madero, 2019).

Otro aspecto que refirieron es que perciben que hay pocos elementos de seguridad pública, las reflexiones se centraron en que en sus localidades no se presentaban de forma regular los policías. Sin embargo, si se llegaban a presentar era solo para encender las torretas, evitando así tener algún tipo de enfrentamiento con los delincuentes o los sujetos que se encontraban consumiendo algún tipo de droga. Por este motivo la percepción de inseguridad aumentaba para las participantes de los distintos diagnósticos participativos.

Las participantes tienen la percepción de que en las distintas alcaldías como en la ciudad en general, existen pocos elementos de seguridad pública. Dicha percepción es tal porque en sus comunidades hay poca o nula vigilancia. Incluso, comentan, que además de ser pocos, una parte de ellos no realizan de forma efectiva su labor porque buscan evitar tener enfrentamientos con la delincuencia o incluso, aseguran, la policía está coludida con los grupos delincuenciales.

Se le llama a la policía de la zona, pero solo pasan las patrullas y no les dicen nada nunca [...] la zona es solitaria y solo cuando salen de la primaria hay mucha gente, casi no hay vigilancia policiaca (Diagnóstico participativo Alcaldía Benito Juárez, 2019).

Hay balaceras, enfrentamientos, robo, secuestros, trata de personas, asesinatos, narcomenudeo y los policías no hacen caso, no se acercan, porque ponen en riesgo su vida (Diagnóstico participativo Alcaldía Cuauhtémoc, 2019).

La venta y consumo de drogas es otro de los puntos que más se mencionaron en los distintos diagnósticos participativos de las alcaldías. Las participantes se sienten inseguras al transitar por las calles ya que además de estar poco iluminadas, son raptadas por distintos grupos de delincuentes que se dedican a la venta y consumo de sustancias ilegales.

Los puntos anteriores son los que resaltaron más en los distintos diagnósticos, sin embargo, también se presentaron otros que son compartidos en las percepciones de las participantes de todas las alcaldías. Algunos de los problemas adicionales referidos son: acoso callejero, puestos ambulantes que obstruyen el paso peatonal y poco o insuficiente transporte público.

Por otro lado, respecto a las necesidades mencionaron como prioridad la seguridad, refiriéndose a que requieren contar con policías que estén capacitados en cuestiones de género, asimismo, que existan senderos seguros:

Que haya policías capacitados, que exista una policía especializada en casos de violencia de género, sensibles para que vean las problemáticas de las mujeres, y no se burlen de ellas cambiar la cultura de los hombres desde el hogar, educando con valores sensibilización de la policía, ministerio público, todas las instituciones de seguridad e impartición de justicia, más

vigilancia, mejores y eficaces servicios urbanos (Diagnóstico participativo Alcaldía Cuajimalpa, 2019).

Tener senderos seguros para el tránsito de las mujeres. Tener botones de seguridad (Diagnóstico participativo Alcaldía Iztapalapa, 2019).

Otra necesidad mencionada que tiene que ver con los tipos de violencias, es que se deben llevar talleres que sensibilicen a funcionarios públicos y a la comunidad en general. Refirieron que se debe desarrollar un trabajo participativo con las mujeres para que éstas visibilicen los diferentes tipos de violencias. Pero, además, contar con elementos institucionales que regulen la recuperación de espacios públicos para que mujeres sientan mayor libertad en las calles.

## Autonomía económica

A fin de indagar los resultados sobre la autonomía económica que se planteó como uno de los componentes del programa y como una de las metas que consistía en contar con “Mujeres sensibilizadas, informadas y organizadas en hacer uso de su voz individual y colectivamente en pro de su derecho a una vida libre de violencia y de derechos sociales incluyentes y democráticos en perspectiva de género, a fin de fortalecer su autonomía física, económica y política de incidencia en el resarcimiento del tejido social de los lugares donde habitan y transitan de las 16 alcaldías de la Ciudad de México.” (Meta 6). En la mayoría de los casos no se proporcionó información al respecto y en algunos, se mencionó que para solventar este elemento se coordinaron acciones con el programa denominado PILARES (Puntos de Innovación, libertad, arte, educación y saberes) ya que además de que el personal de este programa formaba parte de la estrategia 333 y dentro de ella realizaban trabajo conjunto con la Red de Mujeres, era al que se podían canalizar las mujeres para promover la autonomía económica. Al indagar en estos puntos denominados PILARES, en efecto se pudo constatar que uno de sus ejes es la educación para lograr dicha economía. En un tríptico donde se promueve el programa se menciona que es un programa para el fortalecimiento económico principalmente de las mujeres, las materias en las que proporciona la capacitación que se supone promueve la autonomía económica son las siguientes: escuela de código, diseño de modas y textiles, gastronomía, panadería y catering, diseño de imagen y cosmetología, plomería, carpintería, huertos urbanos, comercio digital, fotografía de producto, servicio al cliente, empaque y distribución, logos y marcas.

En el trabajo de campo realizado se realizaron algunas entrevistas con los líderes coordinadores de dos PILARES, una ubicada en la alcaldía Cuauhtémoc y otro en la Gustavo A. Madero. En ambos casos, los hallazgos resultan importantes porque se constató que la coordinación que tuvieron con la Red de Mujeres, varió en función de quienes lideraban la red, por ejemplo en el de GAM señalaron que durante

los primeros meses de la implementación de la Red tuvieron un trabajo coordinado con el equipo técnico y las actividades fluyeron de manera idónea, sin embargo, al cambiar a las líderes del equipo técnico, empezaron a tener una serie de problemas de coordinación en prácticamente todas las actividades.

La coordinación entre ambos programas se realizó principalmente para actividades de capacitación o información del trabajo que realizaba la Red y que promovían a través de PILARES, en los cuales se les facilitaban espacios para replicar la información principalmente. En el tema de empoderamiento económico, objetivo buscado por la Red de Mujeres, no se identificó ningún resultado. En el caso de la alcaldía Cuauhtémoc, la informante señaló que las mujeres de la Red, posteriormente acudieron a actividades de PILARES, pero estas fueron principalmente deportivas (clases de zumba); en el caso de GAM, mencionó que supone que canalizaron a algunas personas para los talleres que se imparten en PILARES, pero no identificaba con certeza si habían acudido en particular a los talleres destinados para la autonomía económica.

Esto implica que ese componente se incorporó en el diseño, pero en la información recabada no se encontró evidencia de algún elemento que dé indicios de que las mujeres beneficiarias (directas o potenciales) se hayan incorporado a alguno de los talleres de educación para la autonomía económica que ofrece PILARES. Aun si se hubieran incorporado, estos talleres por sí mismos no garantizan un proceso sostenible hacia la autonomía económica. Esto en virtud de que no cuentan con un programa de financiamiento. Aunque se les ofrecen otras herramientas de publicidad mediante talleres como el de fotografía o marcas y logos para los productos que realizan, no constituye una estrategia integral para asegurar que el conjunto de los talleres garantizarán la efectiva comercialización de los productos elaborados, y que aun con la comercialización, no se podría inferir o suponer que ese ingreso es suficiente para el logro de la autonomía económica.

## Puntos críticos y riesgos no previstos

Este último apartado se divide en dos rubros, en el primero se abordan en los puntos críticos en general y riesgos no previstos del programa, a fin de plantear situaciones que no se consideraron en el diseño y que en la implementación ocurrieron y fueron resueltas, pero que en futuras intervenciones de este tipo no pueden volver a ocurrir por los riesgos que representan para las mismas mujeres que fueron incorporadas al programa. En el segundo rubro, se realiza un análisis pormenorizado sobre las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evidencias documentales de la implementación y en la información de las entrevistas.

## Puntos críticos

Un primer punto crítico en el que coinciden las diferentes fuentes de información y que confirmaron las participantes en las entrevistas, son los recursos considerados en el programa. El análisis sobre las ROP, a la luz de los marcos legales que lo sustentan para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, muestra que solamente se previeron tres tipos de recursos para el programa que están interrelacionados: humanos, económicos y cognitivos. Sin embargo, de estos tres recursos ninguno fue suficiente para lograr los resultados esperados del programa que consistían fundamentalmente en responder a una estrategia de prevención de las violencias contra las mujeres en la Ciudad de México. Los resultados previstos sobre la población beneficiaria directa (recursos humanos) es quizá el que más se acerca a las metas establecidas, pero como observamos en uno de los apartados previos, la integración de la red tuvo diferentes problemas sobre las altas y bajas de las beneficiarias asociados por un lado a los estilos de liderazgo ejercidos y promovidos por la forma en que se conformó, pero también por la dispersión tardía de los apoyos y transferencias monetarias-y ahí está relacionado con los recursos económicos-.

En los recursos económicos, adicionalmente se refiere que estos no solo no se entregaron puntual y oportunamente, sino que además en el programa no se consideraron dos ejes básicos para la implementación: los materiales de identificación de las integrantes de la Red de Mujeres; y los materiales de difusión que se suponía serían distribuidos en los recorridos territoriales por las beneficiarias directas hacia las beneficiarias potenciales. Este fue un tema confirmado en todas las fuentes de información para la evaluación.

Faltaron recursos no se previeron los recursos necesarios para que esa red tuviera identidad, material de difusión, las compañeras pagaban cosas de su bolsa lo cual me parece un fracaso total y cuando yo llegué a la Secretaría se había tirado un primer material de derechos porque no hubo un diseño específico para la red (CDMX-SM-1).

En la planeación del trabajo no se consideró todo lo que requería el presupuesto, todo lo que implicaba la implementación de la red. Por ejemplo, toda la parte de identidad que es tener un gafete, tener un chaleco, materiales de difusión para salir a territorio e hicimos un planteamiento para materiales o kit básicos para salir a territorio empezar a trabajar pero por el recorte de presupuesto ya no fue posible. Ese fue uno de los aspectos que me parece que fueron fundamentales para limitar ese proceso porque por un lado les costó mucho trabajo identificarse como parte de la red y luego salir a territorio y tener presencia. Ni siquiera una playera. Buscamos alternativas con Pilares de que hicieran playeras y pusieran red de mujeres pero no se pudo (CDMX-SM-2).

El presupuesto asignado fue de 38 millones de pesos al año, pero este presupuesto solo contempla lo que es el monto de apoyo para cada una de las beneficiarias. No se consideró en la toma de decisiones, aunque nosotras sí lo metimos, lo que fue para el tema de los promocionales toda esta parte de identidad de las beneficiarias en el territorio que puede ser el chaleco, identificación, papelería, todo eso no se colocó entonces la red en realidad cooperábamos con los recursos de las mismas compañeras o sea porque desde la Secretaría no teníamos ese apoyo fueron muy difíciles esos 3 meses [refiriéndose a los meses iniciales de operación del programa]. Recuerdo que hace tres meses llegó un folleto para que la red pudiera posicionar lo que la directora llamó una cartilla de derechos que fue el folleto que empezamos a usar, difundir y utilizamos como herramienta pero antes de ello no teníamos absolutamente nada (CDMX-SM-3).

Las mujeres integrantes de la red no tenían siquiera una identificación o gafete que permitiera identificarlas como parte del programa, lo cual dificultó considerablemente el trabajo que realizaban durante los recorridos territoriales, ya que uno de los requisitos de dichos recorridos consistía en hacer acercamientos directos con la población casa por casa. Al no tener recursos mínimos que permitieran identificarlas, es probable que también los resultados sobre la población a la que llegaron mediante esta actividad, sean mínimos. El otro tema constante, como se observó en los testimonios, fue la falta de folletos de información básica sobre los temas de violencias de género, el cual siendo uno de los principales objetivos formales de la red, muestra una incoherencia grave entre el diseño y la operación. Sobre esto las operadoras del programa en las alcaldías señalaron que durante los primeros meses ellas tuvieron que elaborar sus propios materiales, ya que no tenían ni un volante que contuviera información general sobre el problema de violencia y algún teléfono a dónde acudir.

En muchas ocasiones nosotras aportamos, nosotras lo poníamos, hacíamos rotafolios, poníamos láminas, en algunas ocasiones en donde hacíamos los talleres, la misma comunidad participaba donándonos hojas o diurex o plumones. [...] por ejemplo si luego dábamos una botanita o agua pues eso, nosotros, con nuestros recursos lo dábamos, porque sí al inicio no teníamos nada, pero yo creo que poco a poco se fue dando y la misma comunidad ha participado en que a lo mejor requieres sillas y ellos ya te ayudan con las sillas o algunos refrescos, pero ya lo demás, los insumos, nosotras sí los hemos puesto (CUAU-OP3).

Es que no teníamos folletería necesitábamos una base en donde respaldarnos porque obviamente no puedo ir hablando todas estas cuestiones que tenemos tan interiorizadas pero necesitábamos dejarles a las mujeres algún documento al menos con la dirección de las Lunas o los objetivos de la red y en algún momento eso sí salió de nuestros bolsillos porque era muy importante que las mujeres se quedaran con algo (Grupo focal GAM).

Esto significó un problema fuerte porque por un lado un trabajo de difusión debe considerar algún tipo de material donde precisamente se deje plasmado contenido básico y estratégico sobre el problema a atender, pero por otro, ese contenido debe ser definido o consensado por lo menos, con personal experto en el tema, que además maneje los diseños institucionales acordes con la imagen del gobierno de la Ciudad de México. Esto no sucedió hasta muy avanzado el programa y por gestiones adicionales que se realizaron desde la Secretaría de las Mujeres para conseguir el material de difusión. Pese a lo anterior, un aspecto importante a destacar es el compromiso de algunas integrantes de la Red, ya que en las entrevistas refirieron que ellas mismas habían diseñado materiales y que fueron ellas quienes lo imprimieron para tener “algo que entregar” de información cuando se acercaban a las mujeres. Un caso donde hicieron uso de sus propios recursos fue en la alcaldía Gustavo A. Madero donde elaboraron el volante que se observa a continuación.

**Por Una Vida Sin Violencia**

**Objetivos**

- Impulsar la participación activa y la toma de decisiones de las mujeres, fortaleciendo así el tejido social en sus comunidades.
- Realizar talleres, pláticas y diálogos en espacios públicos, tratando temas cotidianos, con el fin de difundir el derecho a una vida de autoestima y libre de violencia.
- Recuperación de espacios seguros para las mujeres de todas las edades.
- Visibilizar la violencia hacia las mujeres, acompañar y derivar con las instituciones especializadas.

**Red de Mujeres Por la Igualdad y la No Violencia**  
Gustavo A. Madero

**Lunas Atención Jurídica y Psicológica**  
Alcaldía Gustavo A. Madero

Horarios de Atención: Lunas a Jueves de 9:00 a 17:00 horas y Viernes de 9:00 a 15 horas.

**Luna 1**  
Av. Fray Juan de Zumárraga s/n Col. Villa Aragón  
Teléfonos 5781-4339 y 5781-0242  
Alto del mercado "María Esther Zúñiga"  
Metro La Villa-Basilica

**Luna 2**  
Camellón Oriente 95 esq. Norte 50 Col. La Joyita  
Teléfono: 5537-05 35

**Línea Mujeres 5556 5811**

Recuerda que hay **ABOGADAS DE LAS MUJERES** en las agencias del Ministerio Público para atender de manera inmediata y eficaz las llamadas, solicitudes y denuncias de las mujeres.

**Coordinadora Zonal:**

Fuente: Proporcionado por una de las entrevistadas. El tamaño real del volante es de 13.5 x 9.5 cm.

Por otro lado, en lo que se refiere a los recursos cognitivos se ha mostrado en los apartados previos que pese a que uno de los principales objetivos de la Red era multiplicar información sobre el tema de violencia contra mujeres, y que para ello la capacitación de las integrantes era fundamental, estos procesos de formación presentaron diversas dificultades, una de las más alarmantes es que en algunas alcaldías las coordinadoras zonales no recibieron capacitación en los temas que constituyen el eje fundamental del programa. El otro gran tema, es que las impulsoras tuvieron procesos de capacitación con deficiencias variadas para lograr el objetivo del programa.

En particular, uno de los puntos críticos sobre la capacitación fue que las operadoras de la Red reconocen no haber tenido las suficientes herramientas para su propia contención y la de las mujeres a las que abordaron para enfrentar casos de violencia sexual y otras formas de violencia severa.

En lo personal siento que faltó profundizar un poquito más en unos temas. ¿Cuáles? Sobre todo los casos de autoprotección, los casos de cómo abordar a las mujeres. Sí lo vimos pero siento que faltó un poquito más y bueno en el sentido de que eso es muy importante para desarrollar nuestro trabajo. Sé que debemos tener el conocimiento de las emociones, cual es el manejo de las violencias, de los derechos que son los temas que llevamos, pero la parte de cómo abordar las situaciones, aunque sí se llevó, hizo falta de información (Grupo focal GAM).

Uno de los problemas que me enfrente en campo fue sobre la violencia sexual a menores y a mujeres adultas y las mandaba a la Luna. Aunque yo las acompañara había días en que me cancelaban o que llegábamos aquí y me decían “Ya se hizo tarde nos vamos a tardar mucho” y yo no las iba a obligar y es un tema bien difícil sobre todo porque en algunos casos la violencia sexual la sufrían las hijas de las personas que yo atendía entonces me parece que nos hizo falta capacitación (Grupo focal GAM).

Como señalamos en el capítulo 3, da la impresión que el objetivo principal del programa terminó diluyéndose frente a los problemas operativos para integrar la Red de Mujeres y para mantenerla lo más acercada posible al número de beneficiarias esperadas, los resultados sobre prevención de las violencias de género contra mujeres a partir de la difusión de información, quedaron rebasados frente a la priorización de lograr mantener un número de mujeres a las que se les tenía que entregar un recurso previsto en el presupuesto.

Parte de las tensiones entre LUNAS y las integrantes de la Red de Mujeres son consecuencia también de las deficiencias en la capacitación, no solo porque en la Red corrían el riesgo latente de proporcionar información errónea sobre LUNAS y con ello generar expectativas que no correspondían a las atribuciones de LUNAS, sino porque su personal reconoció que aunque en la Red hacían un gran esfuerzo para multiplicar la información, la forma en que se hacían estas actividades no era la adecuada, el siguiente testimonio ilustra claramente un ejemplo de estas situaciones.

Una de mis propuestas es que me parece que no es correcto que ellas salgan a dar capacitaciones en lo inmediato, porque, por ejemplo, a ellas las capacitaron en oficinas centrales con temas de crianza positiva, como dos o tres temas, entonces las capacitaron, después vinieron aquí con nosotras, tuvieron una etapa fuerte de capacitación en torno a temas de género, de derechos humanos y demás, y después ellas ya empezaron a capacitar y yo con todo el respeto que me merecen, y lo digo con respeto y lo digo porque sí creo en la Red de mujeres, o sea sí creo que puede funcionar si mejoramos algunas cosas, entre ellas, que no sea que yo te platique hoy de la alerta de género y tú salgas y la digas ahorita mismo ¿no?, sin que tengas una capacitación previa, una idea previa. Algo que

detectamos nosotras cuando hicimos un análisis al respecto pues fue que detectamos que las mujeres tienen una historia muy patriarcal, entonces no es fácil de quitar, si ni siquiera las que llevamos aquí 10, 15 años, no ha sido tan fácil, pues menos con ellas que empiezan a probar el feminismo, que empiezan a probar los temas de mujeres. Yo consideraría que si requerirían de un poco más de capacitación, de ser más prudentes [...] Ellas van y dan por ejemplo, hacen el tema de crianza positiva y yo estuve una vez e incluso sí lo comenté, abren, juntan a las mujeres y abren temas que son dolorosos para ellas, y entonces las mujeres se ponen a llorar y entonces ellas “pero tú échale ganas”, o sea, consejos que no aportan. Independientemente, tampoco soy psicóloga pero he aprendido aquí con mis compañeras psicólogas, en mi experiencia laboral he aprendido que si una no está lista para contener un tema no lo debe de abrir, por eso es el tema de la revictimización, no lo abras, no lo permitas porque la puedes dejar mal emocionalmente. Si dejas que abra un tema que no vas a contener, que no vas a cuidar profesionalmente y la dejas así, ella no se va a ir bien, o sea tú crees que sí, que ya lloró y que se va a ir bien, no es cierto, la estás dejando ir mal, y eso es irresponsable con la salud mental de las mujeres y eso sucedió, yo lo vi (CUAU-LUN1).

## Riesgos no previstos

De los riesgos no previstos por el programa destacan fundamentalmente dos que al igual que los puntos críticos, están estrechamente relacionados: el primero, de tipo material, es el que se refiere a la integridad física y emocional de las mujeres participantes en el programa; el segundo, es de tipo simbólico, por reproducir nociones patriarcales, explícitas y veladas, sobre la responsabilidad de las mujeres de la violencia que viven.

Respecto a los riesgos de tipo material sobre la exposición de la integridad física y emocional de las participantes en la Red de Mujeres, es importante mencionar que entre las beneficiarias directas señalaron que durante los recorridos territoriales habían vivido algunas situaciones de riesgo por parte de las y los vecinos de las colonias, todas las agresiones que refieren son de tipo verbal o psicológico, ya que en algunos casos fueron insultadas a gritos, en otros perseguidas y en algunos amenazadas por el trabajo que realizaban, en algunos casos, tuvieron que solicitar a la Secretaría de Seguridad Ciudadana su acompañamiento para resguardar la seguridad e integridad física de las participantes en la Red de Mujeres. Algunas mencionaron que carecieron de elementos y estrategias previstas por el programa para su autocuidado físico y emocional, no solo por las situaciones referidas, sino porque en sí mismo el trabajo que realizaban implica una escucha activa y contención a víctimas de violencia, lo cual terminaba afectándoles en sus propias emociones.

Nosotros ahí en la pastora hay mucha violencia porque venden mucha droga y cuando nos mandan hacia arriba nos dicen que con cuidado porque ellos [quienes venden] no saben lo que van a hacer. Hubo un tiempo donde andábamos tocando casas y nos seguían los de las tienditas y se sentaban en las banquetas escuchando lo que hablábamos con la gente. Llego un tiempo en el que yo le decía a mi coordinadora ya se fue ya no nos siguió y eso quiere decir que vio lo que estábamos haciendo y no más otra cosa a través de eso la gente nos decía “aquí nos falta más luz y más vigilancia” porque a donde vamos está muy riesgoso cuando íbamos hasta la colonia Cerrito y nos decían “Cuidado porque acaban de matar a tal persona” y nuestra coordinadora nos decía “No se separen mucho, porque cualquier cosa corremos” y ya llegó un momento que nos mandaban una o cuatro patrullas y a donde andábamos pasaba la patrulla chillando para que dijeran que nos estaban vigilando y le decíamos a nuestra coordinadora es que está pasando esto no nos vaya a suceder algo allá arriba nos estamos arriesgando (GAM-OP-3).

Hubo compañeras que realmente las asaltaron allá arriba. A una si llegaron a ponerle la pistola en la cabeza y nos decían “qué haces aquí” y nos retirábamos que fue cuando nos mandaron las patrullas (GAM-OP-2).

Por ejemplo aquí en la Obrera se toparon con unas sexoservidoras y una de ellas estaba golpeada, un día que hicieron una brigada unas compañeras de la Obrera y le acercaron la información y ella la estaba recibiendo, pero ya en ese momento ya viene el cuate, el padrote atrás y ya con la mirada ella les dijo que ya se fueran, estaban muy espantadas porque ellas querían ayudar a la chica, es que ella estaba necesitando la ayuda, pidiendo la ayuda, entonces nos quedamos hasta pues tú le entregas la información y no te pones en riesgo, porque pues tú le entregas la información pero la mujer es la que tiene que decidir si sí va a esa ayuda, tú no puedes hacer más, entonces de repente sí había como esa frustración de “yo quiero rescatarla” pero pues ya no depende de ti, tú cumples con dar la información y el autocuidado porque una de las compañeras decía “es que ese padrote, yo conozco a su familia, ellos me conocen”, entonces la compañera estaba de repente como espantada y ya, platicamos con ellas aquí en la LUNA, le dijimos que no tenía que ponerse en riesgo y que ellas como si nada, estaban dando información. ¿Qué más hay aquí de servicios en la LUNA que a ellos no les pueda generar problema porque te acerques a estas mujeres que ellos están regenteando? Pues hay servicios del CECATI, en donde hay talleres de capacitación para las mujeres y que entonces platicando con la JUD de la LUNA, pues eso les vamos a decir, esa información es la que estamos dando (CUAU-OP1).

Adicionalmente, las beneficiarias directas del programa señalaron que, en ocasiones, durante las visitas domiciliarias que realizaban en los recorridos, se percataron que las mujeres no “querían” recibir las debido a que ahí se encontraba su pareja en el domicilio. Por ejemplo, en una narración que hacen, señala una de las impulsoras que al acudir al domicilio, salió una mujer a recibirla e inmediatamente un hombre detrás de ella, quien le pidió a la impulsora que solo se dirigiera a él, que “él era quien iba a recibir toda la información para compartirla con su esposa”, frente a esa situación, no continuaron en ese momento con la visita y volvieron posteriormente, en la segunda ocasión, ya no estaba el hombre que las había recibido y comentan que la actitud de la mujer que las atendió y que había sido a quien habían visitado previamente, era totalmente distinta y más abierta a la información.

Este caso ilustra que si bien, el programa asumió o por lo menos no previó que estas situaciones no podían pasar, sí debió tomar medidas que permitieran a las mujeres del programa no exponerse frente a este tipo de riesgos, sobre todo porque de antemano las colonias en las que tenían contemplado intervenir eran consideradas de alta vulnerabilidad en la Ciudad de México y posteriormente, cuando el programa de la Red se sumó a la Estrategia 333, las colonias prioritarias donde se intervino estaban definidas en función de la mayor incidencia delictiva, por lo que se tenía que haber previsto que situaciones como las mencionadas sucederían y ponían en riesgo a las mujeres que paradójicamente trata de beneficiar.

El otro riesgo no previsto, es de tipo simbólico o no material, esto por reproducir un discurso patriarcal que coloca a las mujeres como principales responsables de la violencia que viven y de su propia seguridad. Este tipo de nociones contribuyen a una idea individualista y limitada del fenómeno de violencia contra mujeres. Esta mirada asume que el problema es culpa de las mujeres por no cuidarse o culpa de los hombres por ejercer la violencia. Es decir, se pierde de vista el carácter estructural y relacional del fenómeno pero además se refuerzan ideas asociadas a las “tecnologías del yo” término foucaultiano explicado por Estévez como “técnicas que desplazan al individuo la responsabilidad sobre su propia salud, educación y todo aquello que incide en la reproducción del ‘capital humano’ que cada individuo posee para lograr desplazar sus obligaciones sociales al individuo” (2017:375). Estévez señala que estas técnicas son impulsadas por estados neoliberales convertidos en estados gerenciales. Para esta evaluación esta idea tiene sentido porque pareciera que se trata de pasar a las mujeres -ya sea como beneficiarias directas o potenciales- la responsabilidad de su seguridad e integridad física y emocional.

Como se comentó en el apartado correspondiente a las experiencias similares a este programa a nivel nacional e internacional, a este tipo de intervenciones subyace, de manera velada o no intencional, que las mujeres no solo son las responsables de la violencia que viven y de su seguridad, sino que suponen además una noción sobre ser las principales cuidadoras, no solo de su familia y de sus hijos,

sino ahora también de las colonias donde viven y la comunidad en la que interactúan. Esto se confirma de cierta manera, con el hecho de solo involucrarlas a ellas no solo como beneficiarias directas o potenciales, sino como las responsables principales de la operación del programa.

En múltiples testimonios se pueden observar diferentes estrategias que implementaron no solo para hacer frente a situaciones de riesgo, sino también sobre lo que operativa y logísticamente tuvieron que resolver con sus propios recursos. Es decir, pareciera que dejaron en ellas toda la responsabilidad del éxito del programa, al responsabilizarlas de buscar prácticamente todo lo necesario para realizar las actividades previstas.

Después tuvimos capacitaciones, nosotras buscamos el lugar, nosotras las coordinadoras zonales buscamos los lugares idóneos, porque obviamente que la Secretaría no dispone de espacios, y bueno, yo al menos estoy acostumbrada a eso, a lograr recursos para realizar mis actividades, yo recuerdo muy bien que fue en el parque X, donde una de las compañeras lo gestionó y ahí tuvimos varios cursos (CUAU-OP2).

Y los talleres ¿cómo los hacen o sea ustedes gestionan el lugar en el que se tienen que hacer en la colonia?

Nosotras gestionamos el lugar por ejemplo yo en la semana teníamos el taller en Pilares de agosto para acá, porque de marzo a julio lo llevamos en diferentes lugares como en instituciones, universidades, escuelas, en lugares públicos, parques, quioscos pero de agosto para acá lo llevamos a cabo en Pilares o en DIF también o en escuelas (GAM-OP2).

La ausencia de recursos debe ser analizada como un obstáculo para la realización de las acciones de la Red y si bien las integrantes han proporcionado muchos de los insumos para contar con materiales de apoyo para impartir los talleres y que las mujeres que asisten puedan incorporar de manera más práctica los conocimientos, es responsabilidad de la Secretaría y del gobierno de la ciudad dotar a la Red de los recursos necesarios para llevar a cabo sus objetivos. La falta de recursos también fue enunciada en relación con los espacios, ya que para la capacitación de las coordinadoras zonales y las impulsoras, fueron ellas mismas las que consiguieron los lugares para recibirla.

## Análisis FODA

En este último apartado y a manera de síntesis se abordan las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del programa. Este análisis se realizó previamente por parte de la Secretaría de las Mujeres y aquí se retoman elementos que ya habían detectado, más otros que se identificaron en las entrevistas.

### Fortalezas

- El acompañamiento de las integrantes de la Red durante los recorridos y formar de manera colectiva diferentes estrategias de cuidado y protección entre ellas.
- El apoyo y acompañamiento que recibieron por parte de la Secretaría de las Mujeres durante el trabajo de campo.
- La adhesión a la Estrategia 333 representó un posicionamiento distinto del programa de las Red frente a otros programas de las diferentes secretarías gubernamentales que participan, además del trabajo territorial conjunto que permitió que en las colonias identificaran a las participantes de la Red como parte de un programa gubernamental y a la vez realizar los recorridos en grupos integrados por diferentes programas y dependencias, les permitió reforzar sus estrategias de autocuidado.
- En su mayoría las mujeres que integran la Red (E.T, CZ) muestran interés en el tema y un compromiso con la necesidad de que otras mujeres tengan información al respecto y manifiestan su preocupación por la continuidad del programa.
- Los espacios de intercambio que se han producido como parte de la operación de la Red de Mujeres, les han permitido reflexionar sobre sus relaciones sociales y de género. En algunos casos, también estos espacios y el trabajo conjunto modificaron los estilos de liderazgos verticales que en un inicio mostraron.
- El acompañamiento del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México permitió identificar diferentes deficiencias de origen en el diseño e implementación del programa, lo cual facilitó el proceso final de evaluación con las observaciones y documentos que desde el Consejo y la Secretaría de las Mujeres se elaboraron, aun y cuando como hemos mencionado, identificar los documentos clave fue un reto por la forma en que estaban organizados.

### Debilidades

Algunas debilidades de la implementación del programa han sido abordadas en los apartados previos, en este solo se enunciarán a fin de mostrar que las inconsistencias del programa no podrían atribuirse

a alguna de ellas en particular, sino que todas en su conjunto contribuyeron en alguna medida a producir diferentes fallas y errores.

- Recursos insuficientes para la operación del programa, en virtud de que no se consideraron presupuestos para materiales didácticos y de difusión del problema principal que se buscaba atender.
- Difusión mínima del programa y los objetivos que buscaba entre la población en general. Algunas entrevistadas refirieron que frente a otros programas como el de Pilares, la difusión que había tenido la Red de Mujeres no había sido suficiente.
- Improvisación en prácticamente todas las acciones programadas como principales en el trabajo de la Red, tanto en los aspectos de difusión como de capacitación, recorridos territoriales, derivación de casos y coordinación con las LUNAS, con quienes, en algunas alcaldías, no lograron vincular las actividades de la Red a las LUNAS.
- En la capacitación, una debilidad importante fue la de las impulsoras ya que no se contó con criterios mínimos de contenidos y propuestas homologados para que tuvieran un piso básico de información. Esto no es menor dado el rol fundamental que tenía este grupo para la información y derivación de los casos. Esto produjo que desconocieran también la ruta más recomendada para el proceso de derivación de casos de violencia.
- Altas y bajas constantes en el grupo de impulsoras principalmente, por lo que el proceso de capacitación adquirió otros retos cuando ésta se lograba llevar a cabo con las impulsoras que abandonaron el programa y fueron suplidas por otras mujeres a lo largo de toda la operación del programa.
- Falta de herramientas para la operación e instrumentos de evaluación (mapas, bitácoras, evaluaciones de satisfacción).
- Percepción de la Red como un problema en la propia Secretaría de las Mujeres, quienes eran la instancia responsable de su diseño y operación. Esto se puede explicar por la expectativa inicial que había sobre la Red y los resultados o la experiencia previa implementada en Tlalpan entre 2016 y 2018. Al identificar que en esta Red se presentaban carencias y retos distintos a los que se enfrentaron en la experiencia que le dio origen, se convirtió en un programa desestimado por la propia instancia responsable del mismo.
- Salida a territorio de las integrantes de la Red, sin la capacitación corroborada sobre los temas básicos (coordinadoras zonales e impulsoras).
- Falta de apoyos adicionales para gastos de transporte que tuvo que asumirse por las propias impulsoras y coordinadoras zonales, esto tenía una repercusión importante principalmente

cuando definieron colonias prioritarias donde se incorporaría la Red de mujeres a partir de la Estrategia 333, dichas colonias no eran necesariamente las mismas que en las que habían iniciado sus trabajos, definidas por las ROP como colonias de alta vulnerabilidad. Este cambio implicó que los gastos de transporte aumentaran, y sumado a la forma tardía en que se dispersaban los recursos, se produjeron incomodidades y tensiones que pudieron evitarse. Asimismo, para las coordinadoras zonales y algunas impulsoras, las actividades que debían realizar representaron una carga de trabajo de tiempo completo. Incluso las actividades llegaron a realizarse sábados y domingos.

- Falta de capacitación para informar y tratar adecuadamente, en la medida de sus funciones, casos de violaciones y violencia sexual en general, así como información sobre otras formas de violencia severas y letales contra las mujeres, tales como feminicidios, trata de personas o desapariciones. Adicionalmente la priorización de temas en capacitación que, si bien están vinculados a cuestiones de género y a la violencia contra mujeres, estos temas que eran básicos no se abordaron de manera homologada.
- Asociación de las actividades de la Red con la promoción de un partido político en el trabajo en territorio, sobre todo durante el tiempo en el que no contaron con mecanismos visibles de identificación con un programa de gobierno, esto se produjo principalmente por los estilos de liderazgo de algunas integrantes de la Red que en combinación con el trabajo en alcaldías gobernadas por un partido distinto al del gobierno de la Ciudad de México, distorsionaron totalmente el objetivo del trabajo que realizaban.

### *Oportunidades*

Se inició con la formación de recursos humanos que pueden ser reconocidos y retomados para la continuidad de este tipo de trabajo en territorio. Es decir, si bien hubo diferentes carencias y dificultades, es importante que se analicen los recursos humanos que tuvieron y mostraron un mejor aprovechamiento de los procesos de formación, así como aquellas mujeres que no solo tienen compromiso con promover información sobre el tema, sino que tienen habilidades para comunicarlo, de gestión y liderazgo en sus colonias.

- Es importante que en este tipo de programas se considere la participación de otros actores, tales como hombres habitantes en las colonias, organizaciones civiles y diferentes instituciones de manera coordinada, por ejemplo, las áreas de participación y seguridad ciudadanas son fundamentales. La coordinación del trabajo en territorio en conjunto con la Secretaría de las Mujeres puede ayudar a prever situaciones que dichas secretarías saben que pueden ocurrir con base en su experiencia.

- La participación de los hombres es crucial, y debe ser transversal al trabajo que hacen las mujeres, de lo contrario se terminan reproduciendo valores y creencias asociadas a que solo las mujeres deben responsabilizarse de la seguridad comunitaria, familiar y escolar.
- Este tipo de programas deben incorporar un enfoque interseccional que contemple los impactos diferenciados de la violencia no solo por razones de género sino en conjunto con otras categorías como la edad, etnia y clase social.
- No sobra mencionar que deben mejorarse los recursos previstos para el programa en próximas intervenciones, y no solo los recursos humanos, económicos o cognitivos, sino también los relacionales y los cronológicos por lo menos. Esto a fin de mejorar la coordinación intra e interinstitucional del programa y los tiempos previstos para cada actividad, incluida la dispersión de los recursos.

### *Amenazas*

Adicionalmente a los puntos críticos y riesgos no previstos que fueron abordados, en este apartado se retoman de manera sintetizada algunos de ellos y otros que resultaron en las entrevistas.

- Liderazgos de mujeres que ejerciendo un estilo corporativo y vertical presionaban a otras mujeres para participar o para abandonar el programa. Algunos de estos liderazgos fueron vinculados con organizaciones políticas para desviar los objetivos del programa.
- Situaciones de inseguridad del territorio para la operación del Programa, incluidas situaciones donde enfrentaron la presencia de grupos de crimen organizado. Por ejemplo, en las experiencias que compartían supieron que, en Milpa Alta durante uno de los recorridos, habían escuchado tocar campanas, y eso de acuerdo con el contexto de esa colonia o barrio en la alcaldía mencionada, significaba linchamiento, entonces desde su interpretación querían linchar a las integrantes de la Red de Mujeres por difundir estos temas. Asimismo, agresiones por parte de la población a las mujeres integrantes de la red: escuchaban qué pasaba en territorio y en esa reunión de retroalimentación compartían las experiencias de riesgo. Incluso en alguna ocasión, debido a las amenazas que las mujeres de la red recibieron en una de las colonias más riesgosas, se les recomendó que levantaran una denuncia.
- Los cambios de colonias por la incorporación de la Estrategia 333, que modificó en 3 ocasiones la priorización de colonias a intervenir y la falta de definición de las estrategias de intervención.

## Capítulo 5. Programas del gobierno de la Ciudad de México que atienden a mujeres que viven violencia

En este capítulo se abordan dos programas diseñados e implementados desde el 2019 para la atención de mujeres que viven diferentes formas de violencia. Uno de ellos es el programa LUNAS, que tiene amplios antecedentes mediante centros o unidades de atención, fue el año pasado cuando se fusiona y se crea con esta denominación. El otro programa es la Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público, el cual no tiene precedentes en ninguna otra entidad federativa en México.

### Programa LUNAS

Este apartado está estructurado en tres rubros: en el primero se muestran los hallazgos sobre las principales actividades del programa y los alcances que tienen. En el segundo, se muestran las carencias y estrategias que realiza el personal que opera este programa para resolver las necesidades prácticas que se les presentan en el trabajo cotidiano que realizan, en el último rubro se hace referencia a los retos, propuestas y recomendaciones que surgieron por las entrevistadas.

### Objetivo y alcances del programa LUNAS. Lo que sí hacen.

Las LUNAS son la instancia de las alcaldías que “[...] bajan o aterrizan la política pública de género, [y son] el espacio más cercano a las ciudadanas para los dos niveles de interacción, a nivel preventivo y de atención” (CUAU-LUN). Es decir, es la institución local responsable de atender el tema de la igualdad y la violencia de género en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Surgen, como se plantea más adelante, a partir de la fusión de las dos instancias responsables de instrumentalizar la política de igualdad y de violencia en las anteriores delegaciones: las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UNAVIS) y las Unidades Delegacionales del Instituto de las Mujeres (Inmujeres) del Distrito Federal.

Las LUNAS son ya una fusión de lo que antes era el Instituto de las Mujeres de la CDMX y las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar; a partir de enero del presente año [2019] es que se fusionan, creando lo que ahora es la Secretaría de las Mujeres. En las unidades

se pretende, es que, en el mismo espacio, las mujeres sean atendidas de forma integral (IZT-LUN).

La fusión de estas dos instancias encargadas de atender a las mujeres, se concretó en el surgimiento de las LUNAS, en las cuales se deposita un sentido “esencialista” de la atención a los temas de las mujeres al relacionarse el concepto de “luna” con una serie de características naturales “femeninas”. Al preguntar a las integrantes la razón del nombre LUNA, las respuestas fueron:

Lo que nos han comentado es que es el ciclo de la mujer de cada 28 días, entonces las lunas cambian, se transforman y todo esto, y bueno eso es el cambio de unidades de atención a LUNAS, pero seguimos siendo la misma unidad (GAM-LUN).

[...] darle un espacio propio de las mujeres, un espacio de sentirse bien aquí, de sentirse seguras, de sentirse acompañadas, tiene que ver justamente con el ser mujer, nuestros ciclos lunares y con la idea de la mujer como parte de un universo, una creación, un todo, entonces tiene ese nombre de LUNAS, ahora las mujeres lo están aceptando (GAM-LUN).

Para la integrante de la LUNA de Iztapalapa el nombre de “luna” se relaciona directamente con las mujeres:

Según entiendo, ya que no lo ha expresado bien la Secretaría, tiene que ver con la búsqueda de un nombre para mujer o que hiciera referencia a las mismas. Y sobre todo que fuera referencia de algo cálido y cercano, para que se tenga bien presente. Las abreviaturas fueron cambiando conforme las necesidades que identificaron para aprenderse el nombre. Ya con Inmujeres la gente está muy enganchada y lo identifica bien. Buscó un nombre unificador, pero que ya sonara a todas, y se buscó el de las LUNAS (IZT-LUN).

Más allá de los esencialismos o no del nombre, las LUNAS tienen dos objetivos principales: (1) la prevención y (2) la atención de la violencia contra las mujeres. Así lo mencionan las integrantes de las LUNAS entrevistadas:

Ambos, la atención y prevención de la violencia y tenemos la misión de que lo prioritario es la atención, es ambas pero si estamos haciendo algo de prevención y llega una atención priorizamos la atención siempre y eso es lo que básicamente hacemos en grandes rasgos (CUAU-LUN1).

[...] ahora somos prevención y atención de la violencia principalmente y los derechos de las mujeres (GAM-LUN).

Brindar atención a la violencia de género, no sólo lo que antes hacían las UNAVIS, exclusivo trabajo con violencia intrafamiliar; las LUNAS no, atendiendo todo lo concerniente a violencia de género (IZT-LUN).

En el caso de la atención a la violencia, cuando llega un caso se activa la atención de las tres áreas básicas que atienden a la mujer: trabajo social, psicología y jurídico. Así lo explicó la integrante de la LUNA de la alcaldía Iztapalapa:

1) Llega la mujer y la recibe Trabajo Social, quien hace la entrevista inicial, en su caso como necesitaba del refugio, se le hace una entrevista más específica con filtros, para checar si cubre con el perfil; 2) entra a psicología donde se le realiza una entrevista; 3) también pasa por el área de jurídico quien se encarga de lo administrativo. Entonces en ese momento, las tres áreas intervienen. Se llena un formato que se requiere con las tres áreas (trabajo social, psicología y jurídico). El formato se envía, es autorizado y les notifican para el ingreso de la mujer (IZT-LUN).

En el caso de la prevención, se retoma la experiencia previa del Inmujeres con el trabajo territorial que desarrollaron durante años, que consiste en acciones directas en las zonas de incidencia de la alcaldía. En esta área se dedican a salir a campo, por lo que han establecido redes y relaciones importantes en intervención territorial. Para una de las representantes de la LUNA con experiencia en campo, el trabajo en territorio implica comprender que el espacio público es un espacio de disputa, donde existe discriminación de género ya que las mujeres siguen siendo rechazadas o limitadas en su participación (CUAU-LUN).

Es en el campo en donde hacen principalmente su labor de prevención de la violencia hacia las mujeres, al dar a conocer en distintos espacios qué es la violencia hacia las mujeres, cuáles son los tipos y modalidades y qué servicios se ofrecen en la LUNA. Además, en cada alcaldía se suma otro tipo de información, de acuerdo con la dinámica local. Así lo mencionaron las integrantes de las LUNAS de las alcaldías Gustavo A. Madero e Iztapalapa:

Son una serie de actividades: dar a conocer a las mujeres las diferentes modalidades y tipos de violencia que llevamos en su comunidad, que atendemos aquí y darlos a conocer de una forma personalizada, se ve lo colectivo, individual, grupal y aquí, como en todo lugar al que vamos pretendemos, con calidad y calidez, dar una atención personalizada (GAM-LUN).

[...] ir a las diferentes escuelas, donde se brinda atención en el sentido de cuáles son las necesidades del grupo escolar para que en edades tempranas en adolescentes, ahora con nuevas masculinidades, vayan teniendo igual esa sensibilización, ese ejercicio de sus derechos pero de forma responsable, con un panorama distinto involucramos a padres, madres de familia y al profesorado y diferentes frentes en las alcaldías (GAM-LUN).

[...] lo principal en las LUNAS es a la atención. Contando con una parte importante en la prevención. Poniendo de ejemplo el impulso a un proyecto que es la estrategia y prevención de embarazos en adolescentes, existiendo con esto un gran impulso y trabajo con las escuelas en la participación de las y los jóvenes, así como también del trabajo territorial (IZT-LUN).

Conocer cómo se han integrado las LUNAS puede contribuir a la comprensión de la transformación que ha tenido el tema de la atención y la prevención de la violencia de género hacia las mujeres en la Ciudad de México. En su creación ha sido un reto fusionar a las dos instancias de las que surgió LUNAS: las Unidades Delegacionales del Inmujeres DF (ahora Secretaría de las Mujeres) y las UNAVIS que existían en cada alcaldía.

Las integrantes de las LUNAS entrevistadas explicaron el proceso que ha implicado la unión entre estas instancias en cada alcaldía, ya que sus funciones, su estructura y su objetivo eran distintos. Así lo mencionó la entrevistada:

[...] las UNAVIS se alinearon un poquito a lo de acá, empezamos a quitar algunas de las actividades que tenían grupales, que eran, bueno, ya lo platicamos mucho con las directoras, había actividades grupales que tenían años así funcionando, que ahí seguían [...] como grupos de autoayuda les llaman, entonces ahí siguen y que al final, o que seguían, muchas incluso seguían en la misma situación de violencia que habían vivido, que nada más como que encontraron un lugar donde cobijarse un poco (CUAU-LUN).

En el caso de las ex UNAVIS, se mencionó que una de sus características era que no tenían perspectiva de género, a diferencia del Inmujeres, y que se enfocaban en la violencia familiar y no en todos los tipos de violencia. Otra característica de las UNAVIS era que atendían a los agresores, es decir, proporcionaban atención a hombres y también a niñas y niños. A diferencia de las UNAVIS, el Inmujeres atendía todos los tipos y modalidades de violencia y solo lo hacía con mujeres. Las entrevistadas hicieron énfasis en que las ex UNAVIS realizaban acciones que no concordaban con lo realizado desde el Inmujeres local, como que el personal de UNAVIS realizara actividades de sensibilización de derechos sexuales y reproductivos sin estar capacitado para hacerlo, mientras que el personal del Inmujeres estaba calificado por haber recibido formación en género de manera constante.

Las LUNAS retomaron la experiencia de las integrantes de las unidades del Inmujeres DF de cómo insertarse en el territorio, resolver las resistencias al ser un agente externo, generar diagnósticos participativos con y desde la comunidad, la aplicación de cartografías, laboratorios sociales,

entrevistas, la elaboración de mapeos, de problemáticas, jerarquizarlas y generar un plan de acción comunitaria junto con las y los integrantes de la comunidad.

Finalmente, en relación con los alcances que han tenido las LUNAS, de manera concreta, se puede identificar que ha existido una importante voluntad política local con las LUNAS. En el caso de la alcaldía Cuauhtémoc, la vinculación tanto de LUNAS como de la Red de Mujeres con la alcaldía es muy buena, se ha logrado no solo contar con un espacio exclusivo para la LUNA al interior del inmueble de la alcaldía, sino que se ha impulsado la participación del personal de la LUNA en temas fundamentales para la agenda de seguridad local.

Por ejemplo, se ha invitado a la coordinadora de LUNAS a las reuniones del Gabinete de Seguridad en donde ella ha presentado casos de violencia de género. Esto ha sido útil ya que quienes integran el Gabinete de Seguridad son en su mayoría policías de la alcaldía que de alguna manera han recibido sensibilización sobre estos temas al estar presentes en las reuniones. Además, la responsable de la LUNA les expuso el tema de la alerta de violencia de género por petición del alcalde. No obstante, ella misma encuentra como un obstáculo para el trabajo general de LUNAS que la información y el compromiso con el tema de la violencia de género puede estar muy clara por parte de las y los directivos, pero que a nivel operativo esa información y el compromiso no es el mismo.

El reconocimiento del papel de las LUNAS a nivel institucional, también se puede encontrar en lo que sus integrantes identificaron como el reconocimiento de la ciudadanía hacia su trabajo, así como el liderazgo que desempeñan en la atención a las mujeres:

[...] que siendo Secretaría no perdamos fuerza, somos un referente nacional e internacional, entonces un nivel protagónico, muchas mujeres todavía tienen esta situación de decir “yo tomé un curso y me fue muy bien”, “a mí me trataron de esta manera acá y salí adelante con la situación” y son mujeres incluso de varias generaciones, en el sentido de que vino la mamá con la hija chiquita y después vino la adolescente porque después tuvo problemas de bullying y la remiten aquí (GAM-LUN).

Otro punto positivo de la operación de las LUNAS es que cuentan con personal capacitado en temas de violencia y tienen los conocimientos necesarios para atender el tema. Además, entre las personas que colaboran se encuentran mujeres que tienen una amplia experiencia en la lucha por los derechos de las mujeres en México. Así lo refirieron las tres integrantes de las LUNAS de las alcaldías Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa:

[...] creo que sí somos una buena alternativa, por ejemplo en el tema de la prevención de la violencia mis compañeras son muy capacitadas, competentes y dan los talleres que sí dejan un algo, que sí introyecta a las personas que toman los talleres, y tienen los temas bien

estructurados. En el tema de la atención la fortaleza creo que con la Secretaría es la cercanía y buena voluntad de nuestras jefas porque hay muchas cosas que no están escritas en protocolos pero que podemos responder, que nos llamamos (CUAU-LUN).

Yo inicié mi actividad en pro de las mujeres desde el 95 en Guanajuato junto con otra compañera que se llama XXX, hace muchos años fuimos las que peleamos el 70/30 por cielo mar y tierra, hicimos muchas cosas en organizaciones civiles en partidos políticos (GAM-LUN). [...] Y también hay JUD que tienen también una historia, por ejemplo la que está en Iztacalco fue presa política en el 68 y hay muchas compañeras con una trayectoria de lucha, como muchas que estuvimos en varias luchas no solamente feministas sino de izquierda tratando de cambiar esta sociedad y esa es una de las fortalezas que tenemos (GAM-LUN).

Una gran ventaja es contar con un equipo de trabajo preparado, empático, las compañeras conocen los temas, saben cuál es la problemática de Iztapalapa por el tiempo de trabajo. Permite conocer el territorio e incluso las debilidades, a dónde no se ha logrado llegar. También el que tienen su propia expertis y conocimiento es una de las fortalezas (IZT-LUN).

La integrante de la alcaldía Gustavo A. Madero además de reconocer el acierto de la LUNA de contar con personal profesional y comprometido, hizo referencia a la falta de recursos materiales que se revisarán en el siguiente apartado:

Que es un equipo de trabajo comprometido, profesional con idea y pasión por lo que tiene y esa pasión con la que comenta X que se atiende a las mujeres es fundamental y sobre todo que manejan las temáticas a las que estamos ahí dirigidas, pero somos insuficientes y nos hacen falta algunas cuestiones para la mejor atención, a lo mejor unas instalaciones más adecuadas, este lugar es estratégico pero la otra LUNA no está en un lugar estratégico (GAM-LUN).

## Carencias y estrategias para resolver las necesidades

Los alcances de las LUNAS contrastan con las dificultades que han tenido principalmente en relación con la coordinación interinstitucional o inter-programas y los recursos de los que carecen.

Uno de los puntos críticos identificados se relaciona con los actores o agentes externos que obstaculizan el desarrollo del trabajo impulsado para prevenir y atender la violencia de género de las LUNAS. Las integrantes de LUNAS identificaron como un obstáculo importante que afecta de manera significativa su trabajo, la ineficiencia de las autoridades de procuración de justicia, específicamente del ministerio público:

[...] el problema más grande está en la procuraduría de justicia y en los ministerios públicos, entonces sí creería que esos son los actores que tienen que hacer mejor su trabajo todavía, porque te hablo de que aquí podemos hacer mejor nuestro trabajo, el detalle es que así debemos estar con todos porque no quiero dejar de ver lo malo, pero es incomparable lo que son los M.P. (CUAU-LUN).

Grupos ya identificados por todas son los de procuración de justicia, porque existen ministerios públicos terribles. Siendo una situación muy compleja ya que año tras año se ha capacitado a varios ministerios públicos, y es un trabajo que no refleja frutos, ya que siguen repitiendo los mismos patrones y conductas. Es un área sumamente misógina, no sabe a qué se deba, pero procuración de justicia es uno de los principales obstáculos (IZT-LUN).

De acuerdo con la información recabada para esta evaluación los Agentes del Ministerio Público minimizan los problemas con los que llegan las mujeres, no quieren levantar las denuncias ni iniciar las carpetas de investigación, no proporcionan a las mujeres la asesoría adecuada, no son empáticos con las mujeres.

Todos estos puntos críticos de las LUNAS, su suman a las carencias y limitaciones en los recursos.

En relación con los recursos humanos con los que cuentan, las LUNAS están integradas principalmente por trabajadoras sociales, psicólogas y abogadas. Es decir, por el mismo cuadro profesional que integra todo tipo de instituciones encargadas de atender el tema de violencia hacia las mujeres. En distintas entrevistas se evidenció que los recursos humanos no son suficientes, principalmente en el área jurídica, en donde se identifican mayores deficiencias y una mayor demanda de atención por parte de la población. Esto responde a que en la LUNA de la alcaldía Cuauhtémoc no hubo contrataciones para complementar el personal cuando se crearon las LUNAS, sino que únicamente incluyó al personal de las UNAVIS y del Inmujeres DF que ya estaba contratado.

Sobre los recursos cognitivos, que hacen referencia a la capacitación del personal, las entrevistadas refirieron que han tenido poca capacitación desde su conformación, especialmente para quienes realizan la atención a la violencia, y la que han tenido se ha enfocado principalmente a la contención emocional.

Lo relativo a los recursos de evaluación, se pudo identificar que en las LUNAS no existen mecanismos de evaluación del trabajo de manera sistemática. Así lo mencionó una integrante de las LUNAS de la alcaldía Cuauhtémoc, quien hizo referencia a la identificación de situaciones en las que la atención de la institución era deficiente con las mujeres que acuden:

[...] y ya la ciudadana escribió su queja de hecho entre mis propósitos de año nuevo quiero hacer funcional el tema de las quejas por recomendaciones para el trabajo porque si ubico que hay muchos errores en la atención (CUAU-LUN).

En algunas ocasiones, el personal directivo de LUNAS realiza algún tipo de evaluación, sin embargo, no se cuenta con metodología ni periodicidad establecida. Se han utilizado los buzones de sugerencias en los que las usuarias expresan su satisfacción o inconformidad con el trato o el servicio, sin embargo, esto no se sistematiza para organización de manera más precisa los servicios de atención. Así lo refirió también una integrante de la LUNA de la alcaldía Gustavo A. Madero:

Pues sí, hace cuatro meses vinieron las dos directoras y la secretaria y ahí tenemos la evaluación y el jueves vienen dos directoras, creo que esta situación pudiera verse como una forma pero de manera escrita, mensual o que tenga un tiempo definido, no es así (GAM-LUN).

Además, la ausencia de recursos de evaluación impide la organización y realización de acciones de seguimiento formal a los casos de las mujeres que acuden, pues no se cuenta con mecanismos legales que establezcan una ruta de atención de la LUNA, en los que se considere como un paso fundamental la evaluación del impacto que tuvo la atención, si ha servido de algo a las mujeres que acuden, si a partir de dicha información se detonaron otros procesos de búsqueda de ayuda u otras estrategias en general implementadas por las propias mujeres para enfrentar la violencia que viven. Esto lo identificó una de las integrantes de la LUNA de la alcaldía Gustavo A. Madero:

Verificamos con la usuaria le llamamos por teléfono y verificamos si acudieron, en algunas ocasiones no acuden y después regresan, después de un año: “es que no vine porque me dio miedo”. Por ejemplo, en la mañana vino una mujer y traía el oficio que le dimos para la defensoría hace cuatro meses y le volvimos a dar la asesoría pero aquella vez que le llamamos decía: “mañana voy”, entonces las mujeres no dan el paso, entonces esto nos lleva a darles capacitaciones, pláticas, herramientas para que se sientan fortalecidas y puedan ir más allá (GAM-LUN).

Esto nos remite a la evaluación de los recursos legales de las LUNAS, y a partir de las entrevistas se identificó que estos son insuficientes, ya que las integrantes de la alcaldía Cuauhtémoc refirieron que dada la fusión entre UNAVIS e INMUJERES, que dio lugar a las LUNAS, no se hizo una homologación o actualización de los protocolos de acción para atender la violencia hacia las mujeres

Hay un protocolo general pero ya no hay porque había uno de UNAVIS y uno de INMUJERES y a la hora de la fusión no nació la Secretaría con los protocolos, fue un “atiendan como saben”. Pero ahora ya hay un protocolo, por ejemplo ayer en la capacitación que tuvimos ya recibimos un protocolo de recepción y atención inicial y que va a estar en enero pero así que digas que el protocolo dice qué, pues no (CUAU-LUN).

Esto tiene implicaciones que afectan a la institución, ya que el personal a cargo de la atención de la violencia no cuenta con los mecanismos necesarios para realizar su trabajo adecuadamente.

En relación con los recursos materiales, las integrantes de las LUNAS mencionaron que estos son limitados y lo relacionan con un rezago que ya existía desde las UNAVIS. Así lo mencionó la integrante de LUNAS de la alcaldía Cuauhtémoc, quien hizo referencia a que sus recursos materiales, específicamente en la oficina secundaria, son obsoletos y escasos para realizar de manera adecuada sus actividades:

Las UNAVIS muy mal, allá tenemos como 4 computadoras que son de las primeras computadoras que salieron, no tenemos internet en Lucas Alamán no tenemos computadoras, escritorios, sillas... nos prestan mesas y sillas el dueño del edificio, un archivo muy malo desecho es claro que no hubo atención en el tema de la ley de archivos y ya incluso húmedo entonces nos vamos a cambiar en cuanto vea eso y voy a buscar inmuebles para ver quién nos apoya yo ya hice incluso una solicitud que no importa si son reciclados y aquí hay carpinteros nada más que los adapten muy bien que estén dignos y recuperados y que nos ayuden entonces necesito ver donde hay muebles viejos me dijeron que en Salud iban a cambiar muebles (CUAU-LUN).

Las distintas entrevistadas de las LUNAS refirieron que los recursos materiales son insuficientes, incluso para la realización de las tareas más sencillas, como papelería o medios de transporte. En este sentido, mencionaron que para solventar dicha falta, han sido ellas mismas quienes han tenido que aportar dinero de su salario y así desarrollar sus actividades, así lo relataron en una de las entrevistas colectivas que se realizaron con el personal de las LUNAS:

¿Cómo solventan los gastos?

Con el fondo de ella y el mío y el de mis compañeros, porque todos le metemos dinero, no hay fondo que la secretaría nos dé.

No hay fondo, no hay viáticos y en su momento se hizo un pretendido ejercicio de calcular cuánto nos gastamos diario de gasolina por persona para realizar un trabajo cualquiera, las asesoras que han tenido que ir a cubrir un evento pues es con nuestros medios, si tiene que ser en taxi pues en taxi, si tiene que ser en metrobús o si tiene una cercanía relativa salimos a una

hora que nos permita llegar y no necesariamente tomar un transporte, pero es lo menos porque las alcaldías son enormes y hay diferentes peticiones de diferentes lugares y nunca decimos no (GAM-LUN).

La falta de recursos de todo tipo, pero de manera específica los materiales, impide la realización del trabajo de las LUNAS y de la atención de los casos de las mujeres que viven violencia:

Si recuerdo que cuando llegué el dos de enero me pidieron un listado de las necesidades de lo de papelería y apenas llegó [diciembre del 2019], es lo máximo que nos han traído y me siento encantada. Y luego subimos a la plataforma todos los casos de riesgo y tenemos un atraso porque no sirve el internet en esta LUNA, en la Luna de Joyita ni siquiera hay internet ni línea telefónica. [...] O sea no tenemos el mínimo para hacer nuestro trabajo, si tenemos una mujer que vive en riesgo feminicida y no lo subimos a la plataforma y no lo estamos haciendo como debiera de ser, imagínate que una de las mujeres sea víctima de feminicidio, imagínate qué responsabilidad vamos a tener, pero no tenemos el recurso y mandas la carta de que no hay internet y mandan a los de informática “para qué hablan si no hay hasta tal día” (GAM-LUN).

Este relato deja entrever las distintas estrategias que tienen que desarrollar las integrantes de las LUNAS para resolver la falta de recursos. Muchas veces se resuelven a partir de acuerdos con otras instituciones del gobierno, pero también mediante recursos personales, incluso monetarios. Algunas de las estrategias que han impulsado para adquirir los recursos básicos son el uso de recursos monetarios propios o incluso la realización de actividades extra para solventar la falta de materiales básicos, como el tóner para imprimir:

[...] yo estoy desconcertada porque hemos gastado dinero personal, sí metemos muchos recursos personales en ambos espacios para cosas básicas: tóner, internet, por ejemplo cuando tenemos que revisar urgente algo es “corre al café internet para checar correos”, hubo meses que no tuvimos tóner pero hacíamos los oficios a mano, hicimos un formato aquí porque no había tóner ni computadora, entonces recursos propios muchos, yo he intentado en febrero que todas mis compañeras territoriales no gastaran en nada y les decía “no lo hagan porque si lo hacen me siento incomoda y también voy a acabar mal yo, entonces no lo hagamos, quieres hojas de color, usa las blancas”, pero eso hasta hoy (CUAU-LUN).

Eso es importantísimo, necesitamos esa herramienta básica, desde julio no tenemos internet y como nos piden informes o que subamos información porque hay mujeres que se quejan de que no contestamos el teléfono, entonces nosotras estamos viviendo violencia institucional, yo nunca había pagado por trabajar, porque yo estoy aportando aquí para trabajar (GAM-LUN).

Esto se relaciona con los recursos cronológicos, en el sentido de que las gestiones se realizaron desde varios meses de anticipación, sin contar con respuestas favorables a las mismas. Así lo refirió una de las representantes de la LUNA de Cuauhtémoc:

Pues yo lo comenté con el alcalde y con las compañeras en la Secretaría que nos consideren como alguien que no tiene nada y va a renacer y que necesitamos todo ahora con la alerta de género espero que funcione la alerta y que funcionen las gestiones que hice desde principio de año (CUAU-LUN).

La afectación de la falta de recursos no solo la vive el personal directamente, quienes tienen que crear estrategias diversas para hacer frente a estas situaciones. Sino que esto tiene implicaciones directas en la manera en la que el programa atiende a las mujeres. Así lo refirió la encargada de las LUNAS de Cuauhtémoc:

[...] no tenemos abogado, entonces si llega una mujer y requiere asesoría jurídica vemos, ahí es lo mismo, llega la mujer se registra pasa con la trabajadora social y la trabajadora social hace un formato que tiene [...] y si la mujer es receptora de violencia y requiere un abogado le damos una cita y si es urgente hablamos por teléfono al abogado o le decimos que llame porque a veces el abogado está ocupado (CUAU-LUN).

Se puede argumentar que se trata de una lógica en la que se abren espacios de este tipo sin los recursos necesarios para atender correctamente. Si bien este tipo de espacios se abren con la intención de proporcionar atención a las mujeres que la necesitan, en la práctica estas instancias no cuentan con los recursos ni humanos ni materiales para hacerlo. La consecuencia más grave la viven las mujeres que se acercan pidiendo el apoyo frente a una situación de violencia, eso es lo que sucede con las mujeres que acuden a las LUNAS solicitando apoyo para ser trasladadas a un albergue, ya que en las LUNAS no se cuenta con los recursos materiales necesarios para las mujeres que lo requieran. En todo caso, esas necesidades de las mujeres son cubiertas hasta que llegan al albergue.

## Retos, propuestas y recomendaciones

En el análisis de las fortalezas y debilidades de las LUNAS es necesario incorporar a la reflexión las condiciones estructurales que sostienen la operación de estas instituciones, es decir, los arreglos burocráticos más generales que trascienden la sensibilización en género de las responsables de dichos programas. En este caso, las integrantes de la LUNA de la alcaldía Cuauhtémoc mencionaron que una debilidad de la institución es la integración del equipo que la conforma, ya que al ser personal con distintas categorías de contratación, tienen responsabilidades y obligaciones diferenciadas, lo que en ocasiones ha sido un obstáculo para atender los casos de violencia:

Las debilidades están claras, una muy fuerte es lograr integrar en un solo equipo a las UNAVIS y a las de INMUJERES y eso va a ser muy difícil, es un reto nada más por el tema de cómo están contratadas, porque hay de base y de nómina (CUAU-LUN).

Otro reto es trabajar con las de base, [ya] que hay temas delicados dentro de la atención que son tan básicos de: “es que voy a ir a comer, entonces espérenme” y entras en una cuestión de “yo también tengo derechos y puedo alimentarme” (CUAU-LUN).

[...] me gustaría que sí pensarán en las personas que trabajamos en la Secretaría para que se nos pague más lo adecuado para el trabajo que realizamos, porque es mixto estamos en lo operativo, administrativo, territorio y en gabinete y creo que se podría ver una situación un poco más congruente (GAM-LUN).

Si bien es importante que los derechos laborales de todas y todos los trabajadores se respeten, esto no debe limitar la crítica a los obstáculos que representan determinados arreglos burocráticos, específicamente cuando la atención que se proporciona se dirige a casos de mujeres que han vivido situaciones de violencia y que están buscando apoyo inmediato y eficaz.

En este sentido, se identifica también como un reto considerar la experiencia del personal en su dinámica laboral, ya que el personal ya desgastado no rinde, ya sea por los tiempos, por la cantidad de trabajo o por la falta de recursos. No obstante, entre las integrantes de las LUNAS se desconoce qué hacer con ese personal. Ha faltado empatía para saber cómo tratar esos asuntos en particular. Platicando con otras compañeras identifican que no es la única unidad con problemas en su personal por el propio desgaste emocional que el trabajo implica. Hace falta un protocolo especializado para cuando se identifica al personal desgastado, saber qué hacer y qué atención se le debe dar.

Otra recomendación surgida a partir de las integrantes de las LUNAS es la continua capacitación del personal, que si bien en su mayoría conocen y están preparadas en los temas de género y violencia de

género, es necesario ofertar de manera permanente cursos de actualización en estos temas y otros que permitan realizar su trabajo de la mejor manera:

Y la misma profesionalización también depende del personal, esto para mi gusto es un requerimiento básico para mí, una cuestión de trabajo profesional tiene que ver con nuestro compromiso, con nuestros estudios con nuestras capacitaciones pero también tiene que ver con la actualización, porque los tiempos cambian hay reformas, propuestas, una serie de situaciones que yo no quisiera que nos llegaran de bote pronto y que tuviéramos eso actualizado porque ese es nuestro deber y tiene que ver con nuestro fortalecimiento como individuos, como profesionales, y la otra, se maneja que somos especialistas en género, eso no significa que nos detengamos ahí, tenemos que continuar con más capacitaciones (GAM-LUN).

Por otro lado, un punto de mejora mencionado es el relativo a los protocolos de atención, tanto de las LUNAS como de la Red de mujeres. En el caso de las LUNAS, lo que se mencionó sobre los protocolos fue:

Porque había uno de UNAVIS, había otro de acá de Inmujeres y a la hora de la fusión, digamos que no nació la Secretaría con los protocolos de atención. Fue “atiendan como saben”, entonces atendemos así. Ahorita ya hay protocolos, por ejemplo, ayer en la capacitación que tuvimos ya recibimos toda una capacitación para el protocolo de recepción y atención inicial, incluida una ficha, que todavía no están, nada más nos vinieron a capacitar y eso va a estar en enero, esperamos, entonces y parece que ya están, si ya las van a imprimir y todo, pero así que digas el protocolo dice qué, no (CUAU-LUN).

[...] entonces nosotras trabajamos con dos protocolos dependiendo de la sede y no puede ser eso debemos tener un solo protocolo homologado y trabajar todas de manera hacia el mismo fin con los mismos protocolos (GAM-LUN).

Esto puede ser una de las áreas de mejora porque al no contar con protocolos de ningún tipo en la Secretaría, es claro que las políticas impulsadas, como la Red que se analizó en el capítulo anterior, no tenían la información ni se sabía de manera concreta los pasos a seguir para implementar el programa ni para dar cuenta de los posibles efectos que éste tendría en la población. Y si bien todos los casos son distintos, es necesario contar con rutas de atención más o menos trazadas.

En este sentido, la ausencia de protocolos que respondan a las necesidades de las mujeres que acuden a recibir atención, posibilita que se tomen decisiones arbitrarias que limitan el ejercicio de derechos de las mujeres que acuden a las LUNAS, por lo que uno de los puntos de mejora es contar con dichos protocolos. Un ejemplo de esta área de oportunidad es el seguro que reciben las mujeres

que han vivido violencia, al cual no pueden tener acceso si no aceptan interponer una denuncia formal ante las instancias correspondientes. Esto ocasiona que las mujeres que no quieren seguir un proceso legal contra la persona que cometió el acto violento no puedan gozar de un derecho que les corresponde:

[El seguro] es un aporte económico que se les da a las mujeres que viven violencia y que tienen que cumplir ciertos requisitos y el requisito que limita es que las mujeres tienen que denunciar, que cuando las mujeres denuncian tienen derecho a ese seguro si no no, pero las mujeres tienen miedo de denunciar. Nos hace falta sentirnos seguras y con ese candado pues ese programa tiene muy poco impacto (GAM-LUN).

En este sentido, es necesaria no solo la existencia de los protocolos de actuación, sino que estos respondan a las características y necesidades de las mujeres que acuden a los servicios, para lo cual se requiere una colaboración activa con otras instancias del gobierno local o estatal, así como con organizaciones de la sociedad civil y otros actores involucrados en la atención de las mujeres que viven violencia:

[...] vayamos haciendo el trabajo en conjunto, más nexos claros desde el poder de la secretaría, convenios de colaboración más contundentes, más cercanos, un asunto de continuidad, por supuesto más recursos, porque del tamaño del sapo es la pedrada, entonces creo que se ha hecho un trabajo cotidiano, fuerte pero si tuviéramos otros medios o instalaciones sería mejor porque hay que darle la importancia a cada una si se está trabajando para que más mujeres lleguen y salgan de aquí en su proceso de empoderamiento el primer espacio empoderado debieran ser las LUNAS (GAM-LUN).

Esto además es necesario para atender la responsabilidad de las alcaldías frente a la Alerta de Violencia de Género, ya que a partir de las entrevistas se puede identificar que las LUNAS no realizan ningún trabajo extra para responder a la Alerta:

[...] esta alcaldía está entre las nueve principales yo espero que se pongan las pilas y que podamos hacer algo de manera coordinada con el cabildo porque si no, no sé qué va a pasar, es la segunda alcaldía con más violencia en la ciudad de México y la alcaldía no se ha puesto a la altura (GAM-LUN).

En el caso de la alcaldía Gustavo A. Madero, las entrevistadas encontraron como un reto tener mayor coordinación con las autoridades, no solo en cuestión de capacitación y sensibilización que como

LUNAS puedan ofrecer a las y los funcionarios, sino en los recursos que puedan obtener para atender las necesidades de la población que acude a las LUNAS, que en muchos casos, y dada su cercanía con el Estado de México, son mujeres que provienen en municipios externos a la Ciudad de México, pero que deben atender si están buscando el apoyo:

[...] por ejemplo eso es una gran problemática porque son mujeres del área circunvecina y pareciera que son mujeres para nosotras de segunda porque no podemos brindarles los mismos servicios que les brindamos a las mujeres de aquí y ahí hay una situación de mi parte que no debiera de ser así, ahí podríamos brindar un acuerdo (GAM-LUN).

Finalmente, una de las recomendaciones que propuso una de las integrantes de la LUNA de la alcaldía Gustavo A. Madero, es precisamente mantener en el foco de la atención a las mujeres, al ser quienes reciben mayormente la violencia, es decir, no perder de vista que el foco de la atención son ellas. Sin embargo, es interesante que las reflexiones comiencen a tomar en cuenta a los hombres como un sujeto activo en las acciones impulsadas por las LUNAS, que se incluya cada vez a más hombres, principalmente en los cursos de sensibilización, ya sea como población general o como funcionarios públicos, desde una perspectiva que considere que el trabajo con mujeres, debe implicar necesariamente un trabajo con hombres, un proceso de toma de conciencia y de sensibilización dirigido también a ellos:

[...] el presupuesto es para mujeres y que atendamos solamente a mujeres, y a los hombres en el único espacio donde atendemos hombres es el área de juventudes con las temáticas de prevención de embarazo y las nuevas masculinidades. [...] Para mí, en una primera instancia yo respeto mucho la cuestión de la inclusión pero yo me voy con esta prioridad, que somos nosotras, qué bueno que estamos también trabajando con hombres, de que por ejemplo se da la información, se incluye hombres y están presentes padres, madres de familia, usuarias/os de centros de salud y la información es para todos/as, muy pocos hombres se acercan porque tendrán que hacer su propio trabajo y responsabilidad pero no estamos cerrados ante ello, sin embargo tenemos esa mira hacia la juventud porque justamente son semilleros y se está dando la atención y yo creo que esta atención se extiende exactamente. Cuando se piensa en alcaldía se piensa en funcionarias y servidores públicos porque esa es nuestra apuesta, que la transversalidad nos toque a todas/os de instancias externas, locales y las que se pudieran ir sumando pero yo me voy con las mujeres porque seguimos todavía siendo vulneradas y también trayendo hombres que se comprometen y que son sensibles y también irles dotando de una herramienta mientras vamos estrechando esas brechas, ese es nuestro trabajo a través de las diferentes acciones (GAM-LUN).

## Programa Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público

Este apartado tiene una estructura similar al anterior. En un primer momento se presentan los objetivos, alcances y logros de la estrategia, para posteriormente mostrar las principales carencias y problemáticas identificadas, se agregó un rubro en particular sobre las fallas detectadas en las Agencias del Ministerio Público. En el último rubro se presentan los retos, recomendaciones y propuestas.

### Objetivo y alcances

El objetivo general de esta estrategia implementada desde marzo del 2019, es “promover y realizar acciones para el acceso a la justicia de las mujeres brindando servicios de orientación y asesoría jurídica con perspectiva de género, en las Agencias Desconcentradas y Especializadas del Ministerio Público, que favorezca el ejercicio de los derechos de las mujeres, así como proporcionar información sobre los servicios sociales y de protección que requieran las mujeres en situación de violencia de género” (Secretaría de las Mujeres, 2020).

Los objetivos específicos son cuatro y consisten principalmente en asesorar jurídicamente a mujeres víctimas de violencia, detectar de manera oportuna el riesgo de violencia feminicida; promover la cultura de denuncia; y garantizar que las mujeres que se encuentran en situación de riesgo accedan a los servicios de representación jurídica, así como de atención integral que brindan la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México o bien las Lunas, Refugios y Casas de Emergencia de la Secretaría de las Mujeres.

En las entrevistas, las abogadas mencionaron que la estrategia funciona para “salvar a personas a través de una información oportuna y clara” (CUAU-ABO), es decir, ubican como función primordial de la Red proporcionar la información necesaria a las mujeres para tomar decisiones, lo que se constituye como una herramienta valiosa para salvaguardar su vida. Conceptualizan la estrategia con los objetivos que se muestran en los testimonios:

[...] brindar asesoría jurídica oportuna a las mujeres que están en una situación de violencia. También brindarles una prevención y un panorama de oportunidades o alternativas que tengan ellas para elegir en este caso cuál es la adecuada para su situación o su problemática en ese momento (CUAU-ABO).

[...] que nosotras podamos identificar el problema que tienen, porque muchas veces llegan y el problema no es tanto que quieran denunciar, sino que psicológicamente les hace falta un apoyo. La estrategia pretende que al acercarse una usuaria, nosotras podamos, a que nos narre los hechos que nos comenta, identificar cuál es el problema, después de identificarlo, orientarla y canalizarla para que ella sepa qué es lo que puede hacer para solucionar ese problema, posteriormente ya es darle un acompañamiento en las diligencias que tenga que hacer para esa solución del problema y darle un seguimiento a ver qué realmente se pudo hacer o qué no (GAM-ABO).

Fomentar el derecho a ejercer la denuncia. [...] Visibilizar y darle ese acceso a la gente que tiene de denunciar. [...] Orientar, brindar la información, atención y el acompañamiento y la asistencia jurídica durante el inicio de su carpeta (IZT-ABO).

De estos objetivos, como se muestra en los testimonios, se deduce que el cumplimiento es parcial ya que, por un lado, tanto los informes como las entrevistas realizadas revelan que cumplen primordialmente con los objetivos relacionados con informar y asesorar a mujeres que viven violencia así como promover la cultura de la denuncia, pero el de la detección oportuna de violencia feminicida y la representación jurídica y atención integral no se pudieron constatar, por el contrario, consideramos que en estos rubros tienen importantes carencias desde el diseño del programa.

En el rubro de violencia feminicida no se mostraron herramientas que utilicen para aspectos básicos como la medición del riesgo de las víctimas a fin de determinar quiénes están en situaciones de violencia severa. Por ejemplo, existe una escala utilizada desde hace varias décadas por el sector salud que determina la gravedad y riesgo en el que se encuentran las víctimas, en el caso de las abogadas, mencionaron que no cuentan con protocolos, modelos de atención u otras herramientas para determinarlo. Es decir, la valoración del riesgo feminicida depende de la percepción y experiencia de las abogadas como operadoras principales del programa.

Respecto a los servicios de representación jurídica, si bien son referidos en los testimonios y es un aspecto muy importante de la estrategia, éstos resultan limitados solo a la fase de investigación inicial en la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (Fiscalía CDMX), lo que implica que las abogadas no tienen atribuciones de acompañar a las víctimas durante todo el proceso que llevan con el Ministerio Público correspondiente, con los asesores jurídicos o con los Módulos de Atención Oportuna (MAO).

Las abogadas relatan la experiencia de haber transitado por distintas Agencias del Ministerio Público (AMP), lo cual obedece a una rotación característica del programa con la finalidad de que las abogadas

reúnan conocimientos de distintas áreas y en distintas agencias, pero también a la disponibilidad de espacios.

La forma de operar de la Estrategia de Abogadas consiste en el desarrollo de un proceso de atención dirigido a la oferta de información a las mujeres que llega con ellas al módulo, la cual se proporciona de acuerdo con las decisiones de las mujeres y su deseo de qué es lo que ellas desean hacer en relación con el problema de violencia que viven:

Lo primero que hago es que me presento con la persona, le pregunto cuál es su nombre y cómo quiere que me conduzca hacia ella, después le pregunto qué problemática tiene y en qué la puedo ayudar, ella me empieza a narrar diferentes hechos, cuando los narra trato de escuchar qué es la necesidad que ella tiene, si es en materia familiar, si es en materia penal o si es en otro tipo de áreas, posteriormente a ello, si veo que es una problemática de violencia, le empiezo a explicar cuál es el procedimiento a seguir, cuando hablamos de violencia trato de ser muy específica, primero diciéndole en este caso qué es la violencia familiar, cuáles son sus tipos y modalidades, cuál es la penalidad en este caso del delito y le explico cómo es que se inicia una denuncia ante ministerio público. Trato de orientarla para que ella pueda dar su mejor respuesta ante los hechos de cómo suceden, trato de ubicarla en tiempo, modo, lugar para que ella pueda solita determinar esa plática con ministerio público. Si veo que no hay un hecho que esté muy concreto, trato de ahondar más en la entrevista, preguntando antecedentes de otros tipos de casos que haya tenido con ese agresor, ha habido otras circunstancias, ha sucedido anteriormente a esto algún otro tipo de violencia, física, psicológica, económica, patrimonial y empiezo sobre ello a escribir mis anotaciones para poderla apoyar cuando pasemos a ministerio público (CUAU-ABO).

Yo les explico, les hago un diagrama de flujo que ya tengo elaborado, y les explico qué implica hacer una denuncia y los pasos a seguir. El primer paso que es pasar a entrevista con el ministerio público, policía de investigación, les explico que les giran sus medidas de protección, en qué consisten esas medidas de protección que se les otorgan, quién elabora esas medidas al ministerio público, quién las ejecuta policía de investigación, en cuánto tiempo aproximadamente las van a llevar a cabo, el tipo de duración que tienen esas medidas y los alcances que tienen en esas medidas de protección y les explico que ese mismo día les entregan oficios para acudir al psicólogo. Acto seguido, el paso dos, pues ya les explico que en el transcurso de la semana tienen que ir con los oficios que les dieron tienen que ir a sacar cita al CAVI o a la instancia que las manden dependiendo de qué tipo de víctimas son, porque la procuraduría tiene muchas asistencias en cuestión de víctimas, está la CTA, el CAVI, el CARIVA,

entonces dependiendo el tipo de víctima que son, las canalizan. Entonces ya se les explica a dónde se les va a canalizar a ellas (IZT-ABO).

La Red de Abogadas está integrada por 175 mujeres profesionales del derecho que se ubican en las fiscalías de las alcaldías, pero también en las oficinas centrales de la Fiscalía General de la Ciudad de México. Los logros del programa pueden agruparse en cuatro rubros: el perfil de las abogadas, la información y acompañamiento a víctimas en la fase inicial de la investigación, la observación y mediación directa del trabajo realizado por las y los operadores de procuración de justicia y la iniciativa y compromiso de las abogadas para solventar la carencia de recursos que enfrentan.

## Perfil de las abogadas

En general se observó que las abogadas cuentan con un alto perfil y experiencia en litigio y atención a víctimas, en algunos casos ya habían recibido capacitación en perspectiva de género y atención a mujeres víctimas de violencia antes de incorporarse y adicionalmente al ser parte de la estrategia, reforzaron estos conocimientos.

Por lo tanto, las abogadas cuentan con información específica sobre la violencia que viven las mujeres –los tipos y las modalidades– y sobre los procedimientos jurídicos que se realizan en el ministerio público y que se siguen cuando una mujer va a poner una denuncia. Asimismo, cuentan con información sobre la pena o sanción por el delito que se identifique. En relación con la explicación de la pena, es importante la labor que realizan las abogadas porque esta información no es accesible por otros medios a las mujeres que acuden y cuando pasan con las abogadas de la estrategia esto se aclara:

[...] como el delito de violencia familiar tiene una pena privativa de libertad, muchas veces ya estando las usuarias adentro y ya estando convencidas de que van a denunciar, el ministerio público les dice “pero va a meter a su esposo en la cárcel” y la señora “no, no, no quiero”. [...] Por eso les explico primero, les explico a ellas, “este delito tiene pena privativa, entonces usted para cuando pase con el ministerio público, si él le comenta eso, usted no se sorprenda, usted ya lo va a saber porque es algo que ya le estoy explicando”. Y entonces a las usuarias ya no les cae de sorpresa, ellas ya saben las consecuencias “sí ya lo sé, ya me explicó, pero aún así quiero iniciar” (GAM-ABO).

Son abogadas que tienen experiencia de trabajo con mujeres y con intereses en la defensa de sus derechos. Su trayectoria se ha desarrollado de esa manera:

Fui asesora jurídica por parte de la procuraduría, adscrita a la dirección general de atención a víctimas, posteriormente a ese empleo fui litigante algún tiempo y posterior a ese, participé como abogada de Casa Alianza México, en este caso para niños y niñas en situación de calle y grupo vulnerables (CUAU-ABO).

Yo he tenido oportunidad de hablar con muchas mujeres y siento que muchas veces las mujeres sí estamos más que en desigualdad, como desprotegidas legalmente de muchas maneras. Me pareció interesante porque muchas mujeres no se acercan a los abogados particulares porque no tienen la posibilidad económica, entonces en este caso, como la estrategia planteaba poder brindarles asesoría a las mujeres, obviamente de manera gratuita para ellas, se me hizo una buena manera de contribuir a que esas mujeres sepan a qué tienen derecho (GAM-ABO).

## Información y acompañamiento a las víctimas en la fase inicial de la investigación

El papel de las abogadas en la explicación, la orientación y la traducción de los procesos legales que sucederán al momento de iniciar una denuncia, es de los principales logros del programa, lo cual ha permitido que las víctimas tengan más clara la ruta para la denuncia. Esta información y acompañamiento pueden ser muy útil y necesario para que las mujeres que acuden al ministerio público tengan claridad del procedimiento y de los pasos que se deben seguir, cómo solucionar el problema, ante qué autoridad, qué pena o qué otras medidas de protección pueden solicitar:

[...] le explico que hay que leer la denuncia que nos van a dar, si ella está de acuerdo con la denuncia, posteriormente la va a tener que firmar. Si se olvida algo, que no se preocupe, que va a haber un momento posterior en el que va a poder ampliar y ratificar su denuncia. Le explico que le van a dar varios oficios y ahí es donde hay que hacer mucho énfasis porque es importante que den el seguimiento posterior a la denuncia. A dónde hay que llevar tal vez el oficio que va a ser necesario para que le realicen su dictamen en psicología, a dónde va a tener que ir, en cuánto tiempo, qué le van a dar, como un carnet en este caso para especificarle día y hora de su peritaje, que va a tener que acudir después en un lapso de 10 a 15 días hábiles. A dónde va a tener que acudir para ver si su carpeta ya llegó y el seguimiento posterior a éste (CUAU-ABO).

Si bien estas son las funciones y los objetivos de las abogadas de la estrategia, también refieren que realizan acciones que no necesariamente están dentro de su competencia. Una de ellas es la contención que proporcionan a las mujeres que solicitan la información, pero también la orientación que brindan a mujeres que no acuden por un caso de violencia, sino de pensión alimenticia, de guardia y custodia y otras que no necesariamente llevan un caso penal. En este sentido, el papel del módulo de las Abogadas puede estar sustituyendo funciones necesarias dentro de las agencias de ministerios públicos respecto a la orientación inicial para todas las personas que quieren poner una denuncia o no saben qué pasos seguir para obtener justicia.

## Observación y mediación directa con las Agencias del Ministerio Público

Mediante el trabajo que realizan las abogadas, han verificado cómo se da la interacción directa entre las mujeres víctimas de violencia y el personal de los Módulos de Atención Oportuna, los Agentes del Ministerio Público y los Asesores Jurídicos. Las abogadas refieren que ha sido complejo, ya que desde su papel han interpelado la manera en la que operan al demandar el reconocimiento de ciertos delitos, de medidas de protección o de generación de audiencias. En este sentido, las abogadas han servido como observadoras de los MP's porque sí están presentes cuando denuncian, pero también han coadyuvado de alguna manera a agilizar el procedimiento.

Con quienes es un poquito complicado es con los ministerios públicos, como que vemos esa parte como que estaban acostumbrados a no dar la importancia a este tipo de delitos de violencia de género, eran para ellos, no les daban la trascendencia que realmente requería, y me tocó que muchos, me tocó escuchar lo que decían “es que para qué le iniciamos su carpeta si de todos modos va a venir y lo va a perdonar”, entonces, obviamente la mayoría como son hombres, pues no llegan a tener esa empatía con las usuarias de decir “bueno, pues ella tendrá sus razones por las cuales le otorga el perdón, si lo inicia ahorita, si lo inicia mañana” (GAM-ABO).

[En las AMP] Trabajas con muchos prejuicios, yo sí siento que a la procu le falta que les deben de dar esa capacitación a ellos, porque te enfrentas con muchos prejuicios desde “vine a denunciar”, “la señora viene a denunciar”, “Ay! Pues es que ella, le gusta, es que ella se lo buscó” o cosas así, entonces sí tienes que estarte enfrentando mucho con eso (IZT-ABO).

Mencionan que recientemente, en algunas agencias, hay más apertura, no solo para iniciar las denuncias, sino para darle la importancia que requiere el tema. Consideran que tal vez esto se

relaciona con el compromiso político de las y los directivos de la Fiscalía, y en algunos casos de las AMP. Una de las abogadas mencionó que en su experiencia, el ministerio público le pidió que le avisara cuando su personal no quisiera atender a las mujeres que acuden a poner una denuncia por violencia:

Oye, tu personal no quiere atender a la señora, porque sí se da, la verdad es que sí se da muchísimo. [O sea que no quieren, las ignoran] Las tratan de persuadir, de convencer que no denuncien, “no denuncie, va a perder mucho tiempo, se va a echar aquí más de cinco horas, luego su carpeta se le va a perder”, así me tocó una ayer o antier, un M.P. y le dije a la señora “le van a tratar de decir esto y esto”, en verdad, ya hasta lo sabemos, le dije “usted insista, usted diga” (IZT-ABO).

En estos casos, las abogadas cumplen un papel muy importante, como mediadoras entre las mujeres que acuden a la AMP y el personal de la agencia. Esto tiene sentido porque uno de los obstáculos que comparten las abogadas es la relación y el papel de los ministerios públicos, particularmente la falta de disponibilidad y la propia vigilancia que realizan los ministerios públicos para que las abogadas no hagan más de lo que les corresponden sus funciones: “Yo creo que haría falta que concientizaran más a los ministerios públicos, que no minimizaran estos delitos” (GAM-ABO).

Una vez, sí le dijo un ministerio público a una usuaria, llega la usuaria y le dice “es que vengo a denunciar por tal”, yo estaba presente, y le dice “por violencia familiar, porque mi esposo me pegó” y le dice “¿pero usted qué le hizo?” y sí me le quedé viendo y le dije “licenciado, con independencia de lo que la señora haya hecho, eso no es justificante para que la haya golpeado, le haya dicho lo que le haya dicho, eso es totalmente independiente”, “ah bueno, está bien abogada” (GAM-ABO).

Nosotras no somos muy queridas evidentemente para la procu, porque sí nos ven como su obstáculo, su piedrita en el camino que tienes que estar, que ahora sí la tienen que atender bien, porque ellos te lo dicen así “es que ahora sí tengo...que atenderla, porque si no tú vas y me reportas”, pues sí (IZT-ABO).

Este papel de mediadoras también lo realizan cuando las mujeres tienen que acudir con el personal de la policía de investigación, a quienes reconocen como agentes que han contribuido a la revictimización de quienes acuden a ellos:

Paso con ella también con policía de investigación porque muchas veces ahí también hay una revictimización hacia la persona, entonces si son preguntas que puede leer en la entrevista, siempre le digo “primero lea usted la entrevista, si cree que le hace falta algún otro dato con

confianza me dice y aquí está también la usuaria”, pero si no, hasta ahí termina nuestro acompañamiento (CUAU-ABO).

A pesar de sus facultades limitadas, para las abogadas, ellas mismas se reconocen como un soporte, un apoyo para las mujeres que acuden y ponen una denuncia:

En algunos casos, cuando ella está haciendo una narración y se le olvida alguna parte, no tenemos algunas veces permitido obviamente nosotras dictar, porque es el dicho de ellas lo que le consta a ella, pero sí le hago un señalamiento “se nos está olvidando esta parte”, ah, sí, a ella, entonces ella dice “ah sí, se me olvidó este dato” y a veces soy de soporte, como les mencioné cuando hago mi entrevista tomo datos y en muchas ocasiones dan direcciones, nombres en el celular y se ponen nerviosas al buscar, entonces yo le digo “no te preocupes, aquí está el nombre que me proporcionaste, aquí está el número, aquí está en dato” (CUAU-ABO).

Uno tiene que identificar más o menos para que le ayude a la usuaria para que después de que se le da la explicación pueda, no pierda tanto tiempo, porque luego se desesperan muy rápido. A lo mejor yo les comento “yo entiendo que usted tiene sus actividades, tiene que ir por sus hijos, pero sí es importante que haga esta denuncia, que no por el tiempo que vaya a perder, pueda perder algo más después”, entonces trato de concientizar que sean pacientes con el tiempo para que vean lo importante que es su denuncia (GAM-ABO).

Esto las abogadas lo interpretan como una fortaleza que está dada por el hecho de ser mujeres. En este sentido, hacen referencia a la empatía que existe entre mujeres y a la incorporación de la perspectiva de género, la cual es entendida como un trabajo “desde una mujer, para una mujer”. Consideran que ser mujeres es una condición de posibilidad para proporcionar sus servicios de manera eficiente, es decir, a cumplir el objetivo de la Estrategia, el cual es proporcionarles la información y orientarles, explicarles sus derechos:

El hecho de que exista una abogada específica para las problemáticas de las mujeres y que tú le expliques a la usuaria que sí tiene derecho, que lo que en ese momento le dijeron que no tenía derecho, realmente sí lo tenía, el que les abras el panorama y entiendan a lo que tienen y no tienen derecho, es la fortaleza del programa, el que le puedas informar a las mujeres que realmente tienen un derecho a que vivan esa vida libre de violencia (GAM-ABO).

Ser mujeres es leído por ellas como un recurso con el que cuentan y que favorece el trabajo de la Red, ya que desde su punto de vista esto significa una mayor especialización sobre las situaciones que viven las mujeres que solicitan sus servicios. En este sentido, consideran que tiene perspectiva de género y que eso las hace diferentes a los ministerios públicos.

## Principales problemáticas, carencias, y estrategias para resolver las necesidades

Para organizar los rubros de las principales problemáticas identificadas en el diseño e implementación de la estrategia, se utiliza la propuesta de Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007) quienes argumentan que, en el análisis de las políticas públicas, una dimensión fundamental es la de los recursos, los cuales están interrelacionados e impactan en la implementación adecuada de la política. De esta forma se identifican las carencias y dificultades sobre los recursos legales, humanos, cognitivos, relacionales y materiales, cronológicos y coercitivos.

**Recursos legales.** Sobre este rubro se identificó que si bien las abogadas cumplen un perfil profesional acorde a lo que busca la estrategia y que conocen los marcos normativos para la defensa de los derechos de las mujeres, las carencias se refieren por un lado, al marco legal que demarca las facultades y atribuciones que tienen, las cuales son sumamente limitadas, y por otro, a la inexistencia de modelos de atención, protocolos y rutas críticas.

Esto implica que la estrategia carece de institucionalización al estar anclada solamente al convenio o acuerdo entre la Fiscalía CDMX y la Secretaría de las Mujeres (Semujeres) y por lo tanto, su continuidad está sujeta a que dicho convenio sea renovado. Sin embargo, lo más grave no es solo el mecanismo legal que sostiene la estrategia, sino el propio contenido y las facultades que tienen las operadoras del programa frente a instituciones como la Fiscalía CDMX. Al participar solo en la etapa inicial de investigación, acompañar a las mujeres durante el momento de la denuncia y no dar seguimiento a los casos, se corre el riesgo de que se presenten los procesos de revictimización de las mujeres con los siguientes actores a cargo del proceso de atención y procuración de justicia (agentes del ministerio público, personal de servicios periciales, asesores jurídicos o personal de los Módulos de Atención Oportuna).

La recurrencia de estos procesos de revictimización puede suceder en cualquier momento del proceso y es uno de los factores más importantes que desalientan a las mujeres a dar continuidad a sus casos, sin embargo las facultades de la estrategia de abogadas, no permiten que realicen este tipo de actividades, lo cual puede incidir en que las mujeres que buscan ayuda regresen o se expongan a situaciones de riesgo que pudieron haberse evitado.

[...] claro que una nueva responsabilidad conlleva una obligación mayor. Siento que podríamos hacer más por ayudarlas, a lo mejor ese seguimiento que uno puede llamar: “oiga, ¿sí pasó?”, porque muchas veces las usuarias, me han tocado mujeres que han estado muy golpeadas, yo les explico, es su decisión no iniciar carpetas, es su decisión no hacer nada y se van, y la verdad sí se queda uno con la idea de “bueno, si hubiera podido, por lo menos quisiera hablarle para ver si llegó con bien a su casa”. Yo entiendo que al final no se puede hacer, porque también me ha tocado que muchas veces también las usuarias a mí me pueden decir una cosa y al ministerio público otra y al personal del MAO otra, entonces en ese sentido también es complicado porque también nos podemos meter en problemas (GAM-ABO).

Esta información por parte de las abogadas, debe ser útil para ampliar la comprensión de situaciones y condiciones de las mujeres que acuden a la atención por violencia. No se menciona por parte de las abogadas algún tipo de seguimiento o de análisis de casos que posibilite una mayor complejización de las razones por las cuales las mujeres dudan o se dilatan en la decisión de poner una denuncia.

Por otro lado, las entrevistas y la información documental con la que se contó ofrecen evidencia de que no hay protocolos y modelos de atención estandarizados para el actuar de las abogadas. Al respecto, en las entrevistas, solo mencionaron que en una de las sesiones de capacitación les habían indicado verbalmente la ruta, pero que no cuentan con un instrumento o herramienta que les guíe sobre su actuación y establezca ciertos criterios mínimos que debe contener la atención.

**Recursos humanos.** Este es uno de los aspectos más sensibles de la estrategia, no solo porque no son suficientes para dar cobertura en todas las Agencias del Ministerio Público (AMP), sino por las condiciones laborales en las que se encuentran las abogadas. Aunque la cobertura abarca algunas AMP en cada una de las alcaldías, deben priorizarse aquellas cuyas demandas e índices de delitos de violencia de género sean mayores. Es decir, debe focalizarse y reforzarse la estrategia en las agencias que es necesario e incluso que exista personal fijo en horarios nocturnos.

Además, es importante invertir en mejorar las condiciones y términos de la contratación de las abogadas. Esto porque la forma de su contratación es sumamente precaria, sin prestaciones mínimas de ley. Esto resulta paradójico en una estrategia donde el objetivo está relacionado con la defensa de los derechos de las mujeres y ellas no cuentan con los mínimos derechos laborales.

Al encontrarse en esta situación, es muy probable una alta rotación del personal, porque como comentaron si les surgen ofertas de trabajo con esta parte cubierta, las tomen y abandonen el programa. Este aspecto tiene implicaciones importantes, en virtud de que los pocos programas que mejor funcionan para la atención de víctimas de violencia de género, son aquellos que han mantenido un bajo nivel de rotación de personal, lo que permite a quienes se integran, profesionalizarse cada vez

más en este rubro pero además, no reinvertir nuevamente en capacitaciones de inducción básica que poco ayuda en la comprensión y atención del problema con quienes se integran frecuentemente.

**Recursos cognitivos.** Mencionan los recursos cognitivos con los que cuentan, como los cursos de capacitación sobre género que duran una o dos semanas, once horas por día, en los que se enfatiza la información sobre la violencia de género y las funciones que les toca desarrollar en las agencias:

Tuvimos cursos de capacitación en los cuales se nos dieron bases para poder entender y hasta cierto punto enamorar de qué es la perspectiva de género, hablar de antecedentes históricos para saber de dónde viene y no que es solo una tendencia, sino que esto viene de muchos años atrás. Nos hablaron de derechos humanos, que es fundamental para entender de qué es esta estrategia y obviamente la parte jurídica y normativa que es la base para que nosotras podamos brindar una atención (CUAU-ABO).

Las funciones de las casas de emergencia y los espacios de refugio y de procedimientos que debíamos desarrollar en las agencias (GAM-ABO).

La idea es que estos conocimientos sobre género y los procedimientos jurídicos específicos de los ministerios públicos, complementan los saberes en materia penal, civil, familiar que las abogadas deben comprobar que tienen previamente a ser contratadas. Se identificó que las abogadas que estuvieron en el programa desde el inicio tuvieron una capacitación consistió en 40 horas del curso de inducción. Sin embargo, ese curso no está disponible de manera permanente y en cualquier momento por si se integra una o cinco abogadas, lo que significa que la capacitación para quienes se integraron después pudo ser menor a lo que recibieron quienes están desde el inicio. Como se ha mencionado, a mayor estabilidad del personal, mayores posibilidades de que tengan herramientas más especializadas sobre temas como procuración de justicia con perspectiva de género, argumentación jurídica y litigio estratégico sobre derechos de las mujeres. De lo contrario, solo continuarán contando con herramientas básicas conceptuales para realizar su trabajo.

**Recursos relacionales.** Estos recursos se refieren a la coordinación con otras instituciones y las dificultades que tienen en estos procesos de canalización y trabajo conjunto. Una seria limitante de la estrategia se refiere a este tipo de recursos. Derivado, en parte, del precario marco legal en el que actúan las abogadas, parte de su tiempo lo dedican a poner en evidencia las fallas de los MP. En las entrevistas nos compartieron información de los casos, como los que se han documentado desde hace décadas, donde el operador (llámese agente del ministerio público, personal del módulo de atención oportuna y/o asesores jurídicos) se resiste a iniciar los procesos de denuncia de las mujeres. Al presenciar estas situaciones, las abogadas han establecido contacto directo con autoridades de la Fiscalía CDMX para alertar sobre este tipo de prácticas. Esta situación es un indicio de la falta de

coordinación interinstitucional (en este caso entre la Semujeres y la Fiscalía CDMX no necesariamente a niveles del personal directivo o superiores jerárquicos, sino a nivel de personal de mandos medios y operativos). A ello hay que agregar que la relación de las abogadas con la propia Semujeres, es instrumental en el sentido de que entregan reportes numéricos de mujeres atendidas, pero no hay un mecanismo de retroalimentación ni de atención a las limitaciones con las que realizan su trabajo.

**Recursos materiales.** Este tipo de recursos también constituye uno de los más sensibles. Las abogadas están en una situación precaria no solo en términos de sus derechos laborales, sino de los recursos materiales mínimos que son necesarios para realizar su trabajo. Se encuentran en un “módulo” que consiste en un escritorio a la vista de cualquier persona que visita la agencia del ministerio público, un banner de identificación a lado del escritorio, libros de registro para los casos y formatos para tomar datos de los asuntos. En casos específicos, en los que las mujeres que acuden necesitan privacidad, la AMP les ha proporcionado un espacio para que puedan mantener el diálogo con ellas, y las mujeres se sientan en confianza para poder expresarse. Esto último depende de la disponibilidad de espacios, que también se ve afectada por la cantidad de personas que laboran en las agencias del ministerio público. Una condición necesaria en la atención a víctimas de violencia, es la privacidad y la confidencialidad de las víctimas, sobre todo en casos de violencia sexual pero en general para todos los casos, por lo que dichos módulos deben tener al menos alguna forma en que las mujeres se sientan en confianza de exponer su caso y no estén expuestas a la vista del personal y de la afluencia que acude a estas instituciones.

En relación con la papelería y las copias, no todas las abogadas cuentan con apoyo de las instituciones y son ellas mismas las que tienen que solventar esos gastos, incluso algunas abogadas han tenido que elaborar sus propios folletos para explicar a las mujeres las rutas y la información necesaria de acuerdo con los casos y las decisiones que tomen, con requisitos, instituciones, teléfonos, horarios. Lo mismo sucede con el uso de las computadoras, ya que tampoco cuentan con un equipo exclusivo y tienen que realizar el llenado de formatos y la subida de datos en su computadora en casa, con su propio internet. Esto es posible identificarlo en la resolución de procedimientos básicos para su atención:

Nosotras tenemos nuestro formato físico, se pasa al libro del gobierno y posteriormente de ahí nosotras hacemos una base de datos, en la cual especificamos diferentes sectores que nos van poniendo y damos una especificación de la asesoría que se ha brindado, qué día, qué hora, qué nombre, qué agresor, direcciones y el servicio que se le dio. [¿Cómo lo hacen?] En casa (CUAU-ABO).

**Recursos cronológicos.** En este rubro, lo más importante a destacar, es que no cuentan con cobertura en horarios nocturnos, si bien puede ser que no en todas las AMP se requiera, sí podría analizarse y definirse cuáles alcaldías y agencias lo necesitan. A la fecha sólo se cuenta con 4 abogadas que cubren

el horario nocturno, pero no se encuentran en las alcaldías con mayores índices de violencia contra mujeres, sino en las oficinas centrales de la Semujeres. Se desconoce si en el momento en que requieren trasladarse a alguna agencia, cuentan con personal y vehículo que las acompañe en el traslado o si ellas lo resuelven con sus propios medios.

**Recursos para la evaluación y coercitivos.** Se intentó buscar información para documentar si realizan procedimientos de evaluación de su trabajo y si derivado de estas evaluaciones, existen mecanismos de vigilancia para detectar malas prácticas (revictimización y omisiones) así como si cuentan con procedimientos de sanción cuando se identifican dichas prácticas.

Los datos recabados muestran que no cuentan con un mecanismo específico con el que sean evaluadas, solo mencionaron que en algunos casos cuando las mujeres les referían su agradecimiento, ellas les preguntaban si querían manifestarlo por escrito y recababan algún comentario al respecto.

También mencionaron que cuentan con distintos informes que se fundamentan en el número de atenciones que proporcionan, cuántas carpetas, cuántos acompañamientos y también notas de los fiscales. Una de las abogadas de la alcaldía Cuauhtémoc mencionó que esta información se las devuelve cuando se realizan las juntas con la Secretaría, se les hacen saber los logros y se les otorgan reconocimientos. Cabe mencionar que la abogada de Iztapalapa elaboró sus propios formatos para evaluar su desempeño a partir de la información proporcionada por las usuarias que atiende.

Esta posibilidad de evaluar, ellas lo pueden realizar con el trabajo de la AMP, así lo relató la abogada de la Red en Iztapalapa, quien comentó que ha hecho uso de esta herramienta de evaluación cuando los agentes del ministerio público han tratado mal a las mujeres que quieren poner su denuncia, por ejemplo, hacerlas esperar horas, hacerles comentarios discriminatorios o violentos, etcétera:

Quando ya vemos una anomalía por parte del personal ministerial o algo indebido, nosotros tenemos que reportarlo luego luego a la coordinadora que está en turno. Por ejemplo si yo estoy en funciones y veo algo indebido, lo reporto luego luego y ya me dice ella “ok, elabora tu nota informativa, tu queja”, y esas notas o esas quejas que nosotros vamos poniendo les llegan aquí directamente, entonces cuando ellos ya tienen juntas con la procuraduría y demás, ya es cuando se platica “oye, tenemos tales problemas”, para que ya entre jefes ya vean qué se va a hacer con ese personal, o les llamen la atención para que no vuelva a pasar. En mi caso ya me tocó reportar a tres, uno trataba muy mal a la gente, les decía el M.P. “Ay señora! Por eso las matan, pues vea cómo está” y sí le dijo a la víctima “si hubiera sido yo, ya la hubiera matado”, entonces sí me tocó reportarlo, fui con su responsable, lo reporté aquí, hice mi incidencia y con la pena, entonces sí lo cambiaron, me enteré porque me dijo el responsable (IZT-ABO).

Como se observa en el testimonio, la evaluación que la abogada realiza es principalmente sobre el trabajo de personal de la Fiscalía CDMX y no sobre su propio trabajo. La evaluación de las mujeres sobre los servicios que les proporcionan, es lo más importante en este tipo de programas, sin embargo, es muy probable que dicha evaluación refiera constantemente que aunque han sido bien atendidas y las abogadas les proporcionaron asesoría, información y acompañamiento, el problema por el que acudieron no fue resuelto y esto es será una constante mientras no se considere una prioridad en los programas públicos de atención a víctimas de violencia de género la inversión en el ámbito de procuración de justicia que es, junto con la administración de justicia, uno de los nudos más críticos para enfrentar este problema. Con inversión nos referimos no solo a asignar un presupuesto para abrir más AMP, sino que en las que ya existen y en las que vayan a establecerse, deben considerarse todos recursos mencionados, con un énfasis particular en los cognitivos que aseguren la profesionalización de los operadores de procuración de justicia sobre la aplicación de la perspectiva de género y prevengan procesos de revictimización que suelen poner en riesgo letal a las mujeres.

También deben reforzarse los recursos de evaluación y coercitivos, esto en virtud de que, como señala el informe de la Semujeres, se identificaron alianzas negativas por parte de que algunas abogadas con personal del Ministerio Público y se recibieron quejas sobre la atención que brindaron algunas abogadas a mujeres, mismas que fueron atendidas por parte del personal directivo responsable de la estrategia.

## Las fallas de los Ministerios Públicos

Uno de los resultados más sólidos de los innumerables diagnósticos que se han realizado en el país desde hace más de una década, sobre las rutas de atención de mujeres víctimas de violencia, se refiere a la actuación de los ministerios públicos. La estrategia de las abogadas de las mujeres es una evidencia más al respecto. Además de lo que se nos compartió en las entrevistas, de acuerdo con el informe de la Secretaría de las Mujeres (2020), la actuación de los agentes del ministerio público presenta una serie de problemas de los cuales ya se han mostrado testimonios y diversas complicaciones para el inicio de las Carpetas de Investigación y otras diligencias, de manera concreta en el informe se identifican las siguientes dificultades:

- Negativa o retardo injustificado para iniciar Carpeta de Investigación y omisión de incorporar la perspectiva de género y el enfoque diferenciado en su actuación.

- Situaciones de violencia institucional, revictimización al cuestionar a las víctimas basándose en estereotipos de género que asumen que las mujeres siempre son culpables de la violencia que viven.
- Omisión o insuficiencia de medidas de protección establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales en favor de las mujeres víctimas de violencia de género y falta de validación de la identificación de riesgo alto, por parte de la Autoridad Ministerial a fin de adoptar las medidas de protección pertinentes en favor de las mujeres víctimas de violencia de género.
- Omisión en la canalización efectiva y servicios psicológicos a mujeres víctimas de violencia de género.
- Canalización por MP a Centros de Justicia para Mujeres, argumentando que no es competencia de la Agencia y que no atienden Violencia Familiar o que tienen instrucciones de la Fiscal de remitir todo a los CJM.
- Cuestionamiento de la adecuada atención de Abogadas de las Mujeres respecto a la información que proporcionan sobre los Centros de Justicia para Mujeres, alegando que son omisas al ofrecer dicha información.
- Maltrato, prejuicios, promoción del desistimiento y minimización de la violencia que refieren las víctimas por parte del MP y Oficiales Secretarios aun cuando la abogada de las Mujeres ya proporcionó asesoría y la víctima decide iniciar denuncia.
- Cuestionamiento sobre las funciones, normatividad y conocimiento de Abogadas de las Mujeres al solicitar el Inicio de Carpetas de Investigación.
- Negativa de que la abogada de las mujeres represente a las víctimas en las entrevistas iniciales, aun cuando no se cuenta con asesoría jurídica pública.
- Comentarios sexistas, ofensivos y agresiones hacia las Abogadas de las Mujeres, así como levantar la voz o exhibirlas ante el personal de la agencia y frente a la víctima, para lograr desistimientos o remisiones a las Mujeres a los CJM para el inicio de Carpetas de Investigación.
- Negativa de atención por parte del Centro de Justicia de Tlalpan a víctimas en situación de violencia feminicida, aun teniendo una situación médica de urgencia que implicó que la Abogada de las Mujeres se trasladara sola y llevara a la mujer a urgencias del Hospital, en donde fue intervenida quirúrgicamente de emergencia por lesiones internas.
- Negativa del MAO para que Abogadas de las Mujeres, se acerquen con víctimas y usuarias de la sala de espera o estén atentas a la llegada de las víctimas a la Agencia refiriendo que no pueden salir de su Módulo, y estar captando gente ya que el personal del MAO es el primer

contacto y ellos son quienes determinan si la mujer puede ser atendida por Abogada de las Mujeres.

## Retos, propuestas y recomendaciones

Entre las propuestas y recomendaciones que mencionaron, una es dar mayor difusión a la estrategia, ya que no existe la difusión suficiente entre la población general de la existencia de la Estrategia de Abogadas y esto ocasiona que las mujeres desconozcan que pueden tener su apoyo y asesoría:

Nos falta más difusión, para que la población sepa las instancias a las cuales puede acudir y los nuevos programas implementados. Hay mucha gente que desconoce a dónde puede acudir o qué puede hacer para acceder a medios de justicia (CUAU-ABO).

Otras recomendaciones que hacen, trasciende el trabajo que realizan en la Red y proponen un acercamiento a la población en general, desde niveles básicos de educación, de la prevención del delito, con temas de violencia de género, también con la familia, en hospitales, en empresas.

Una de las recomendaciones realizadas por las entrevistadas es mejorar las condiciones materiales en las que trabajan. Tener una mayor infraestructura para mejorar la atención a las usuarias, para que tenga privacidad, tener más material (hojas, formatos) para solventar lo que requieren para dar la atención.

Otra propuesta es hacer un protocolo de actuación, delimitado desde la ley, que les permita amparar sus funciones ante el ministerio público.

Decirle “tenemos estas facultades, tengo derecho a exigir o solicitar esto”, pero con una legislación, porque solamente nos basamos en un acuerdo que se hizo por parte de Procuraduría, pero no lo tenemos ni físicamente para poder nosotros defender nuestra presencia y nuestro actuar (CUAU-ABO).

Ser más respaldadas jurídicamente para tener más armas legales para procurar y permitir tener acceso a esa justicia para esas mujeres que nos piden el apoyo, que no nada más sea decir “¡ah! es que es la abogada y va a entrar para representar en la primera...”, no, que tengamos el mismo peso real de un asesor jurídico dentro de un marco, bueno, no solo la carpeta, sino todo el procedimiento, pero todavía no tenemos esa atribución del procedimiento. El reto es que podamos tener legalmente mejor reguladas nuestras atribuciones para poderlas hacer valer con mayor peso ante el ministerio público (GAM-ABO).

Entre los retos, las abogadas mencionaron la permanencia, pues no tienen la certeza de mantenerse en el puesto de trabajo, ya que al ser personal de honorarios esto les impide saber si van a continuar, lo que no permite que ellas tengan una seguridad y una mayor pertenencia a la labor y al programa. Esto tiene implicaciones en la rotación de las abogadas, ya que ellas buscan una mayor estabilidad económica, prestaciones.

Que nuestras contrataciones no fueran solamente por honorarios, sino que fueran más de base, porque nos sentiríamos más apoyadas también nosotras, muchas veces, como le comento en mi caso [...], si tuviéramos el seguro o algo nos sentiríamos más desahogadas. Es una de las cuestiones que sería importante tocar para que nosotras nos sintiéramos más apoyadas. Porque a lo mejor muchas veces, espero que no me suceda, pero muchas veces me gusta y me encanta, me da una satisfacción grande ver a las usuarias que se van con una sonrisa en el rostro, pero si yo veo que mis necesidades son otras y tenga que irme por cuestiones económicas, para mí sería triste, pero lo haría, porque tengo que ver mis prioridades (GAM-ABO).

También mencionaron la capacitación constante, sobre todo compartir entre abogadas, para aprender de las experiencias de sus compañeras. Y el tipo de capacitación que también encuentran urgente recibir es la relativa a los primeros auxilios psicológicos, ya que en muchas ocasiones son ellas, las abogadas de la Red, quienes cumplen una función de contención y no cuentan con las herramientas necesarias para hacerlo.

Como un punto muy relevante, mencionaron como propuesta la sensibilización constante y permanente de los ministerios públicos:

Depende de la estrategia de cada abogada que pueda acercarse a ellos para trabajar de una manera conjunta, para que ellos, como sensibilizarlos en el sentido de decirles “yo no vengo a entrometerme en su trabajo, simplemente hay que trabajar, hay que permitir que las usuarias accedan al derecho que tiene, usted trabaja, yo trabajo y todos bien” (GAM-ABO).

Con base en datos de la Encuesta Nacional de Dinámica de los Hogares 2016, Pérez Moreno y Castro (2020) calcularon que en la Ciudad de México solo el 7.16 de las víctimas de violencia física presentan una demanda o denuncia en la modalidad escolar, 5.95 en el ámbito comunitario, 5.88 en la familia, y 14.68 en la pareja. Solo en el caso de la violencia física en el ámbito laboral las denuncias o demandas ascienden al 42.11 por ciento. Según la misma fuente, las mujeres no denuncian por que dicen no darle mucha importancia a lo sucedido, por miedo a represalias, porque no les van a creer en las instancias correspondientes. Las que intentan denunciar obtienen malos resultados y un trato inapropiado de parte de la autoridad.

Esto es lo que sabemos, desde tiempo atrás, como también sabemos de la diferencia abismal entre denuncias y sentencias.

En ese marco no parece factible lograr el objetivo de la estrategia con las carencias y falta de recursos con las que operan las abogadas. Por lo tanto, es necesario tomar en cuenta las recomendaciones que se mencionaron, que consisten principalmente en ampliar las facultades y los recursos de todo tipo de las abogadas, pero también y sobre todo, se invierta en los recursos que solventen todas las deficiencias que se presentan en el ámbito de procuración de justicia.

Debido a la expectativa cada vez mayor que se tiene de las Abogadas de las Mujeres -fuera de su objetivo inicial- se considera que las Abogadas tienen que dar seguimiento a la investigación penal, como lo hace la figura de Asesoría Jurídica Pública, dependiente de la Fiscalía General de Justicia, para ello se requiere al menos de las siguientes condiciones:

- a) Certeza jurídica para su actuación.
- b) Garantía de que cuentan con los recursos cognitivos para comparecer en representación de las mujeres en audiencias ante juzgados penales.
- c) Recursos cognitivos y voluntad de colaboración de parte de los ministerios públicos.
- d) Protocolo de actuación en los MP que integre las funciones de las abogadas de las mujeres.

Respecto de la adscripción de las abogadas de las mujeres a la Semujeres se trata de una ventaja para su actuación en la medida en que les permite no participar de usos y costumbres que privan en los MP. Sin embargo, la Semujeres no tiene aún la fuerza institucional para que las abogadas tengan autoridad suficiente para enfrentar con éxito prácticas de intimidación y dilación, de larga data de los MP, respecto de las denunciantes de violencia, sobre todo de violencia familiar y de pareja. Enfrentar este problema en el corto plazo, requeriría sancionar con seriedad y efectividad a las autoridades que participen de prácticas que desestimen la denuncia de la violencia contra las mujeres, específicamente a las que desean denunciar violencia familiar y violencia de pareja.

Debido a la evidencia con la que cuenta la Fiscalía General de la Ciudad de México, respecto de que parte importante de los feminicidios son precedidos por denuncias o intentos de denuncia de violencia en el hogar, específicamente de pareja, es fundamental consolidar y reforzar el sistema de información de violencia contra las mujeres y para la prevención de feminicidios con el que cuenta la Semujeres. Las abogadas de las mujeres deben estar adscritas al sistema de tal suerte que de manera expedita integren los datos de las mujeres que atienden.

Lo anterior requiere que las abogadas de las mujeres cuenten con indicadores precisos que les permitan indagar acerca del grado de riesgo feminicida en el que se encuentran las mujeres que asesoran, con la finalidad de que las instancias responsables den el seguimiento adecuado.

Bajo el supuesto de que es posible dotar de recursos necesarios y suficientes a las abogadas de las mujeres, es necesario contar con al menos 50 abogadas más y para cumplir con la atención nocturna en todas las Agencias del Ministerio Público se requieren por lo menos 175 abogadas.

## Conclusiones

Nuestra principal conclusión es que confirmamos las limitaciones de una red como la propuesta para hacerle frente a la violencia contra las mujeres, principalmente en barrios, colonias y pueblos con bajo nivel de desarrollo, alta marginalidad y altos niveles de inseguridad. Lo que significa carencias no solo de equipamiento urbano y para la movilidad, sino personales: menor escolaridad, bajos ingresos y familiares -comúnmente hogares con más integrantes que en otras zonas de la ciudad- lo que puede contribuir a mayores tensiones y conflictos.

Pero hay un elemento adicional, también se trata de los lugares en los que hay más violencia social: más delitos como robos y homicidios y el control parcial o total de determinados territorio por organizaciones criminales. A ello hay que agregar que muy probablemente las mujeres, en particular las que se encuentran en etapa productiva, tengan dobles y triples jornadas, seguramente sin pago o muy mal pagadas y que las actividades de la Red de Mujeres pueden agudizar esas cargas.

En nuestra reflexión sobre el análisis que realizamos de programas similares, ya puntualizamos las limitaciones que hemos encontrado en la apuesta por las redes de mujeres para hacerle frente a la violencia en su contra. Prácticamente todas aplican para este programa de Red de Mujeres. Pero yendo un poco más allá, parece preocupante la falta de visión en materia de planeación ante una realidad tan compleja como la que presenta la Ciudad de México, por su extensión, número de habitantes y de personas que se movilizan a diario hacia y en ella, pero sobre todo por su diversidad de realidades económicas, políticas y desde luego culturales.

Volvemos a la primera pregunta que guía esta evaluación ¿a qué mujeres se interpela, desde el gobierno, para prevenir la violencia en su contra dada esta heterogeneidad? La respuesta desde el diseño y operación de la Red, a las más vulnerables, pero además, una parte de ellas, cooptadas ya por instituciones políticas de la ciudad. ¿Se puede acceder a la ciudadanía o mejor ciudadanizar a las mujeres, interpelando a aquellas que son parte ya, no sabemos desde cuándo, de la manera más consolidada y antigua de relación establecida entre gobierno y “ciudadanos”? Nos referimos a las formas clientelares.

En nuestro conocimiento y experiencia, la respuesta es negativa. Las mujeres en la Ciudad de México (como en otras entidades sin duda) han sido más que objeto de políticas públicas, el instrumento para determinados fines. Tenemos la convicción de que en el caso de la Red de Mujeres materia de esta evaluación, la intención ha sido hacerlas sujeto/objeto del proceso de identificación, difusión y canalización de mujeres violentadas a nivel territorial. Al tiempo que se pensó dotarlas de herramientas para su formación como líderes territoriales, capaces de ejercer como ciudadanas. Sin embargo y desafortunadamente, la estrategia se parece demasiado a la implementadas en el pasado y pasado reciente, para hacer de las mujeres instrumento de propósitos distintos al de su empoderamiento. O, por lo menos, se corrió el riesgo de que así fuera leído por algunas de las convocadas que ya eran líderes en sus territorios.

Una segunda conclusión se refiere a que la manera de diseñar y operar la Red parece haber llevado a una suerte de circuito cerrado, parafraseando a una de nuestras entrevistadas. Es decir, lejos de ampliarse, de multiplicar la participación de mujeres, esta quedó acotada a aquellas que obtuvieron una remuneración por integrarse. Esto parece que era de esperarse, pues no hubo ningún incentivo para que las beneficiarias de la Red persuadieran a otras mujeres para integrarse y ser portadoras del mensaje de los derechos de las mujeres y la no violencia en su contra, mucho menos para identificar y canalizar casos de violencia.

Una tercera conclusión tiene que ver con dos presunciones que parecen estar implícitas en el diseño de la Red. La primera es respecto a cómo se entiende la violencia contra las mujeres. Si se apela a ellas para hacerse cargo de la violencia en su contra parece que la presunción implícita, es que se trata de un fenómeno del ámbito de la conducta, esto es, algo que hacen las personas. Aquí cabe remitirnos al marco teórico propuesto para esta evaluación, en el que se observa por lo menos una parte del esfuerzo teórico en sentido contrario al de la reducción de la comprensión de la violencia contra las mujeres a una conducta indeseable. Desde nuestra propuesta teórica, lo que subrayamos es el carácter estructural de la violencia contra las mujeres que se manifiesta en conductas. Si es un fenómeno estructural, encomendar a las mujeres que se hagan cargo de la violencia contra sí mismas y/o contra otras, es atacar el síntoma (con aspirina) y no su causa (el cáncer social de la violencia contra las mujeres).

De esta presunción deriva la segunda, parece que el diseño de la Red solo concibió la violencia llamada “familiar” o “doméstica” y que nosotros que hemos insistido en nuestro trabajo de investigación, en llamar de pareja que tiene por escenario el hogar o el ámbito doméstico (Riquer y Castro, 2019). Sin duda se trata de la violencia más visibilizada y de mayor prevalencia, pero además de no ser la única, como bien lo establece la Ley General y local para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, responde una lógica de dominación específica y distinta a las que explican las otras violencias, como lo expusimos en el Marco teórico de este Informe. De ser así, es decir, si

estamos ante un fenómeno estructural y ante una lógica de dominación específica que tiene como núcleo duro la división sexual del trabajo y de las emociones, ¿se le puede prevenir con información puerta por puerta?

En nuestro parecer **la difusión** de los derechos de las mujeres, pero sobre todo de información clara y precisa acerca de las instancias de prevención y atención a las que pueden acudir en cada Alcaldía, es indispensable. Pero si la información bastara para enfrentar la lógica de dominación que nutre y mantiene la violencia de pareja en el ámbito doméstico, quizá ya se hubiera logrado si no erradicarla, sí minimizarla. Piénsese por ejemplo en el caso de España, en el que los medios televisivos y radiales públicos y algunos privados, mantienen una campaña permanente de difusión de cómo reportar la que llaman violencia machista y sus magros resultados en cuanto a los niveles que prevalecen de esta violencia.

Una reflexión de fondo debería llevar a preguntarnos si un fenómeno estructural como la violencia contra las mujeres, y sus diversas expresiones puede prevenirse. Volviendo a nuestra propuesta teórica, tras muchos años de observar la capacidad del sistema de dominación masculina (patriarcado) de reciclar los avances de la mujer hacia la igualdad y la no violencia, pensamos que los derechos de las mujeres deben difundirse, así como garantizar un sistema eficaz y eficiente de atención gubernamental y difundirlo sistemáticamente, pero nos parece que la violencia contra las mujeres de pareja, no puede prevenirse. Lo que puede hacerse es trabajar para cambiar o más duramente dicho, abolir la división sexual del trabajo y de las emociones. A esa perspectiva se ha apostado en la Unión Europea y aunque con tibieza en países de América Latina, se trata de las políticas de conciliación vida familiar y laboral y las acciones a favor de práctica de cuidado desvinculadas de la diferencia de sexo.

En suma, según los resultados de nuestra evaluación, la Red de Mujeres, más allá de sus buenas intenciones, tiene pocas posibilidades de ser una intervención eficaz y eficiente para prevenir la violencia de pareja a nivel territorial. Ni que decir de los logros en términos de empoderamiento económico y ciudadanía, de los cuales no se tienen datos que resulten de este programa, o bien de la violencia hacia las mujeres en otros contextos de relación como el comunitario, el escolar, laboral o institucional.

## Problemas centrales y recomendaciones

Los problemas y recomendaciones que hacemos a continuación se hacen en el marco de la propuesta teórica presentada en el capítulo 2 de este informe en diálogo con los datos producidos en la investigación. De manera sucinta las claves teorizadas sobre el hecho violencia contra las mujeres son:

- a) La violencia contra las mujeres es la expresión más conspicua de la desigualdad de género. No se trata de fenómenos distintos sino de un solo fenómeno, el de la desigualdad de género, que tiene como mecanismo último de prevalencia de la dominación sexo-género (patriarcado) y de control a la violencia contra las mujeres.
- b) Dado el carácter estructural de la desigualdad y por ende, de la violencia de género, las conductas violentas (de los hombres) son resultado de ese carácter estructural, no la causa.
- c) Entendido género, desigualdad y violencia de género en términos relacionales, como lo expusimos en el marco teórico, hombres y mujeres somos parte, estamos dentro, del mismo sistema de dominación (el patriarcado). Bajo esta premisa, tiene un carácter un tanto ilusorio pensar que las mujeres, por ser mujeres, están en disposición de combatir la desigualdad y la violencia en su contra.

## Problemas

- 1) **Supuestos.** Cualquier acción concreta que se ponga en marcha para hacerle frente a la violencia contra la mujeres, debe partir de supuestos acerca de cómo se comporta el fenómeno. En el diseño de la Red no se presentan tales supuestos de tal suerte que no se sabe cómo se concibe la violencia contra las mujeres, o mas bien las distintas expresiones de esta violencia. No se recuperan algunos de los muchos esfuerzos que se han hecho por explicar en fenómeno y que expusimos en el marco teórico. En los hechos la Red se centró en la violencia que ocurre en el ámbito doméstico y sin herramientas para enfrentar las violencias sexuales, desapariciones y mucho menos el feminicidio.
- 2) **Las mujeres y la Red.** Tampoco encontramos algún fundamento o supuestos acerca del papel de las mujeres. ¿Qué sustenta la idea de que deben ser mujeres, y específicamente mujeres adultas y de escasos recursos, las encargadas de la difusión de información sobre la violencia en su contra y de su canalización a las Lunas? Este encargo sin explicitación del supuesto que lo avala, permitió observar dos problemas centrales: a) que entre las propias integrantes de la

Red (principalmente entre las beneficiarias) hay mujeres víctimas de violencia sin herramientas para hacerle frente al problema; b) que en determinadas zonas, sobre todo de las Alcaldías con mayores índices de delictividad, las integrantes de la Red fueron violentadas por actores que controlan el territorio para delinquir. Puede decirse que la actuación de la Red puso en evidencia los grandes límites que tiene el hacer de las mujeres, adultas y de escasos recurso, gestoras de su seguridad así como que la violencia en casa no es un fenómeno aislado del contexto violento que se vive en determinadas zonas de la ciudad. Por otro lado, este tipo de programas lejos de constituirse con un carácter social, terminan reproduciendo un enfoque individualista que responsabiliza a las mujeres de su propia seguridad y de la de su comunidad (colonia, barrio, etc.). En esta lógica de que ellas se hicieran cargo de la implementación, destacan las carencias en los recursos tales como la falta de una identificación personal como parte del programa y de materiales impresos que durante varios meses ellas tuvieron que poner de sus propios recursos.

- 3) **Política pública y Red de mujeres.** Tampoco encontramos alguna forma de articulación de la Red con la política pública para la igualdad y la no violencia contra las mujeres en la Ciudad de México. Esto es inquietante, porque al no ser pensada en relación o mejor aún en articulación con la política puede ocurrir, incluso, que su implementación entre en contradicción con otras acciones en materia de política pública. Al respecto, no encontramos evidencia de que la Red cumpliera su cometido de contribuir al empoderamiento de las mujeres.
- 4) **Soporte institucional y coordinación.** La Red se pone en marcha al mismo tiempo que el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, empezó a transitar hacia la Secretaría de las Mujeres. Aunque no podemos atribuir a este tránsito los problemas de coordinación al interior de la Secretaría, con las Lunas y con las integrantes de la Red que observamos, sí podemos suponer que tuvo alguna influencia. Lo que observamos fue que el área responsable de la Red en la Secretaría, no hace parte orgánica de instancias de decisión. De igual modo, observamos una suerte de fractura entre las instancias responsables de la Red en la Secretaría y la coordinación de ésta.
- 5) **Las Lunas y la Secretaría.** Hubiera sido ideal, que más que cambiar el nombre de centros de atención a las mujeres y la violencia familiar por el de Unidades de Atención para las Mujeres: Lunas, se hubiera llevado a cabo algún análisis de los problemas recurrentes que ha tenido el otrora instituto con el trabajo de atención de la violencia contra las mujeres a nivel de alcaldías. Las hoy Lunas han tenido una historia desigual, marcada por los vaivenes políticos en las alcaldías, pero también por las directrices de las diferentes administraciones del instituto. Esto ha repercutido en la falta de condiciones para fortalecer el trabajo institucional de la hoy Secretaría a nivel territorial. Un síntoma de ello es la precariedad con la que

funcionan algunas Lunas (instalaciones inadecuadas, poco personal, falta de recursos materiales) a lo que se suma que siguen situadas entre dos amos: la Secretaría y la Alcaldía.

- 6) **Las Lunas y el modelo de atención de la violencia contra las mujeres.** La evaluación realizada no puede sustentar la problematización del modelo de atención que se estandarizó en el país desde la década de los noventa del siglo pasado y que como expusimos en el capítulo teórico viene de los años setenta, en todas las instancias de atención de la violencia contra las mujeres a nivel local (municipal y en el caso de la Ciudad de México, en las ahora Alcaldías), incluidos los Centros de Justicia. No obstante, nuestras investigaciones sobre la oferta gubernamental para la atención de la violencia contra las mujeres, da el aval para pensar que hay problemas con dicho modelo y que ya es hora de enfrentarlos. Específicamente, nuestra investigación de dicha oferta a partir de las declaratorias de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, nos permitió observar que: a) la única expresión de la violencia contra las mujeres que se atiende en las instancias establecidas es la que ocurre en el ámbito doméstico, dejando sin atención las violencias sexuales y desde luego el feminicidio; b) no hay evidencia del resultado de la atención psicológica que se ofrece en las diversas instancias (incluidas las Lunas) en la prevalencia de la violencia en el hogar, pero tampoco de su impacto en la denuncia por parte de las víctimas, ni en la resolución de la situación de violencia vivida; c) la asesoría jurídica, por adecuada que sea, topa sistemáticamente con: la resistencia de las mujeres para interponer una demanda y la inoperancia de las instancias de procuración y administración de justicia. Es decir, el nudo principal está en dichas instancias y por lo tanto si el sistema de justicia no mejora, los resultados serán magros pese a la instalación de más centros y redes que cuenten con asesoría jurídica, cualquiera que sea la denominación.
- 7) **Las “otras violencias”.** De alguna manera en la operación de la Red se hicieron evidentes dos cosas: a) que no solo las mujeres adultas son objeto de violencia y que b) las “otras” violencias, las que afectan por ejemplo a mujeres jóvenes, solteras, como las sexuales, no son atendidas pero tampoco visibilizadas.
- 8) **Penalización de las violencias.** Un problema de fondo relacionado con la actuación de la asesoría jurídica en las instancias de atención de las mujeres, que seguramente es extensivo a la presencia de abogadas en ministerios públicos de la Ciudad de México (Red de abogadas) es que mientras la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y sus versiones locales, penalizan todas las expresiones de la violencia, en la práctica, la violencia en el ámbito doméstico, salvo que culmine en feminicidio, no llegan a denuncia ni mucho menos a sentencia. Este hecho debiera llevar a repensar no solo la penalización de todas las

violencias, sino también en la redefinición del modelo de atención en las instancias correspondientes.

## Lineamientos para una política pública audaz

1. Hay que pensar en una política pública audaz e innovadora para hacerle frente a las distintas expresiones de la violencia contra las mujeres. Se requiere que además de atender a las mujeres que viven violencia en lo individual, se enfrente la violencia contra las mujeres con medidas estructurales que correspondan a ese carácter del problema. Por ello, es necesario revisar con cuidado la política pública vigente para hacerle frente a la violencia contra las mujeres. Nuestro conocimiento al respecto nos indica que es necesario un replanteamiento que parta del carácter estructural del fenómeno y que distinga con claridad los ámbitos de dominación que permiten la violencia en cada uno de ellos (hogar, instituciones, espacios públicos, transporte) y a los actores que se benefician de mantener el control de las mujeres por medios violentos.
2. Una política audaz debiera tener como objetivo el combate a la naturalización de la división sexual del trabajo y de las emociones, base de la legitimidad de la desigualdad de género y, hasta donde alcanza nuestro conocimiento, fuente de conflictos y violencias entre hombres y mujeres, pero también entre mujeres y entre hombres. En la Ciudad de México, hay las condiciones legales y políticas para crear y emitir una narrativa que ponga en el centro a la persona y a la ciudadanía, sin sexo ni orientación sexual. Para evitar mal entendidos, esto no significa el borramiento de las diferencias de cualquier orden, lo que significa es dejar de nutrir la idea de que la desigualdad de género es la consecuencia natural y cultural de la diferencia sexual. Significa, por tanto, como lo expusimos en el marco teórico, distinguir y disociar la diferenciación humana (sexual, étnica, de capacidades físicas y mentales) del fenómeno de las desigualdades. Para empezar a difundir la idea de que la desigualdad, cualquier desigualdad, tiene su fundamento en relaciones de dominación, no en el cuerpo sexuado ni en el color de la piel.
3. Una política audaz, de igual modo, tendría que prever acciones diferenciales de prevención, atención y sanción en función de la lógica de reproducción de cada campo o ámbito de dominación al que cada expresión de la violencia contra las mujeres pertenece. Así, tenemos un espacio de dominación que es el de la vida cotidiana que permite la reproducción social. Las reglas sociales que regulan las uniones conyugales y la formación de familias, así como los arreglos entre integrantes de las familias para su manutención y

mantenimiento, están atravesadas por la asignación diferencial, en función de sexo y edad, de valores, aptitudes, capacidades, normas, papeles que trazan y predicen destinos distintos. En este ámbito de dominación es necesario impulsar una narrativa que se traduzca en prácticas de socialización y formativas que se contrapongan al carácter o destino marcado por el sexo biológico. En la práctica, la escuela pública podría ser el ámbito de mayor responsabilidad en la socialización y formación de personas, no de sexos, para contrarrestar desde ahí, la socialización diferencial por sexo, que aun priva en las familias mexicanas. No se trata solamente de enfrentar las expresiones de violencia que tienen lugar en las instituciones educativas, sino de utilizarlas pedagógicamente para mostrar que son el síntoma de una realidad que debe cambiar: la de destinos distintos en función del sexo biológico.

4. Otro ámbito de dominación es el de la reproducción de las instituciones. En los espacios escolares, laborales y de ejercicio de la política, privan culturas que permiten expresiones de la violencia contra las mujeres, como el acoso sexual e incluso la violación. Más aún, el sexo biológico, como está ampliamente documentado, determina puestos, rangos y salarios diferenciales por sexo. Es en los ámbitos institucionales donde se han implementado más acciones con el objetivo de cerrar brechas de género y abatir el acoso sexual. Sin embargo, estas acciones no han formado parte de una política pública de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres con perspectiva de largo alcance y que tenga como meta el cierre de brechas de desigualdad de género y la no violencia contra las mujeres. Bajo la premisa de que es en el largo plazo en el que puede cambiar una determinada cultura, parece indispensable integrar en una política pública audaz, aquellas acciones que han mostrado algún impacto en el cierre de brechas de desigualdad de género y en el abatimiento de la violencia contra las mujeres.
5. Un tercer ámbito que hemos identificado y al que nos referimos en el marco teórico, es el más amplio, complejo y difuso porque corresponde al de la reproducción de los sistemas sociales, al de la reproducción del capitalismo. Una parte del feminismo académico ha dedicado un importante esfuerzo a esclarecer las relaciones entre capitalismo y patriarcado, a dilucidar los mecanismos que producen y reproducen la desigualdad de género en el marco del sistema capitalista (Delphy, 1970; Hartmann, 1996; Walby, 1990; Kergoat, 2000) y su expresión más conspicua: la violencia contra las mujeres. Aunque en el debate sobre el tema hay diversas posturas, lo cierto es que, bajo la premisa de la retroalimentación entre sistema capitalista y patriarcado, una política pública audaz tendría que articularse en torno al objetivo de abatir el conjunto de desigualdades sociales que produce el sistema capitalista, sin separar de éstas la desigualdad de género.

6. Específicamente respecto de la violencia contra las mujeres, hay que considerar que el capitalismo produce violencia estructural (Galtung, 1969) <sup>17</sup>. En un país como el nuestro, las profundas desigualdades por sexo/género, por pertenencia étnica, incluso por edad, y la pobreza, constituyen el caldo de cultivo para la violencia estructural. Hacerles frente con una política de redistribución y ampliación de oportunidades para la población en situación de desigualdad y pobreza, debe tener como componente fundamental el abatimiento de la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres. La transversalidad de género debe dejar de concretarse en un apartado del presupuesto para acciones por sectores del ejecutivo y en una unidad de género por dependencia, para ser parte integral de una política de igualdad y no violencia para la Ciudad de México.
7. De igual modo, la perspectiva de género debiera ser un factor articulador de las políticas para la seguridad ciudadana y humana. Hay suficiente evidencia para actuar ante la situación de inseguridad (medida principalmente por el índice de homicidios), por la que pasa el país y de manera destacada algunas de sus entidades, para integrar la seguridad de las mujeres a la política de seguridad. Como lo expusimos en el marco teórico, la política debiera estar orientada a abatir el miedo vernáculo de las mujeres a transitar y moverse por la ciudad, tanto como a actuar ante los factores que permiten hacer de las mujeres presas de caza en una situación de violencia criminal.
8. De igual manera hay suficiente evidencia de que el sistema de justicia tiene una deuda enorme con las mujeres víctimas de violencia, de cualquiera de sus expresiones. La reforma del sistema debiera considerar prioritario atender las causas de la impunidad ante los delitos contra las mujeres.
9. Por lo anterior, una política audaz contra la violencia hacia las mujeres, tendría que echar mano del espíritu anti corrupción del actual gobierno federal y del de la Ciudad de México plasmado en la última reforma del Código Penal de la Ciudad de México: para el servidor

---

<sup>17</sup> De acuerdo con La Parra y Tortosa (2003: 57) siguiendo a Galtung: “El término violencia estructural es aplicable en aquellas situaciones en las que se produce un daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad) como resultado de los procesos de estratificación social, es decir, sin necesidad de formas de violencia directa. El término violencia estructural remite a la existencia de un conflicto entre dos o más grupos de una sociedad (normalmente caracterizados en términos de género, etnia, clase, nacionalidad, edad u otros) en el que el reparto, acceso o posibilidad de uso de los recursos es resuelto sistemáticamente a favor de alguna de las partes y en perjuicio de las demás, debido a los mecanismos de estratificación social. La utilidad del término violencia estructural radica en el reconocimiento de la existencia de conflicto en el uso de los recursos materiales y sociales y, como tal, es útil para entender y relacionarlo con manifestaciones de violencia directa (cuando alguno de los grupos quiere cambiar o reforzar su posición en la situación conflictiva por la vía de la fuerza) o de violencia cultural (legitimaciones de las otras dos formas de violencia, como, por ejemplo, el racismo, sexismo, clasismo o eurocentrismo)”.

público que retarde o entorpezca la procuración de justicia, de tres a ocho años de prisión y de 500 a 1,000 días de multa, así como inhabilitación de tres a 10 años. Esto es, habría que empezar a sancionar la denegación del derecho de las mujeres víctimas de violencia a la justicia, por tratarse de un acto de corrupción.

10. Otro elemento central de una política audaz es el del involucramiento de las policías. Consideramos que en el espíritu del actual gobierno de acercar la policía a la ciudadanía, en virtud del enfoque de protección ciudadana, debiera ser esa policía, cercana, humana y protectora de la ciudadanía, la encargada de difundir cuadrante por cuadrante el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Y, por ende, de actuar eficazmente ante la comisión del delito. La policía debiera llegar a ser el primer aliado de las mujeres, en el transporte, en los espacios públicos pero también en colonias, barrios, pueblos. Más que policías “rosa” y de género, habría que instruir a las fuerzas policiacas para asegurar que los senderos seguros, los transportes e incluso los hogares sean lugares seguros para niñas y adultas.
11. Una política pública que asuma con seriedad el carácter estructural de la violencia contra las mujeres llevaría a reflexionar si la Secretaría de las Mujeres llegará a tener el peso y las herramientas necesarias para el diseño, conducción, evaluación y reconducción de la política para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres. Una opción es fortalecer a la Secretaría de las Mujeres, en tanto ente encargado del diseño y la operación de la política pública para la igualdad y la no violencia. Una Secretaría débil o debilitada es incapaz de llevar adelante los principios y valores de la Constitución de la Ciudad de México, en cuanto a los derechos de las mujeres y de coordinar con eficacia las acciones necesarias para el ejercicio de tales derechos. El fortalecimiento de la Secretaría de las Mujeres debe darse intra e interinstitucionalmente.
12. Otra opción es dejar a la Secretaría de las Mujeres a través de las LUNAS, las acciones de prevención y atención de la violencia en el ámbito doméstico, si bien parece necesario revisar el llamado modelo de atención en dos sentidos, respecto de los resultados del apoyo psicológico a víctimas de violencia en el hogar y respecto de la actuación de los abogados/as y asesores legales.
13. De hecho, como observamos con esta evaluación, la Secretaría de las Mujeres, solamente ha tenido margen de acción respecto de la violencia que ocurre en el hogar, quedando las llamadas violencias comunitarias en el limbo. De estas, podría hacerse cargo la Secretaría de Seguridad ciudadana. Ahora bien, en el caso de llegar a comprender la violencia contra las mujeres como parte de la violencia social y política, la Secretaría de Gobierno tendría un papel de gran envergadura en la búsqueda de la paz en la Ciudad de México.

14. Otra herramienta con la que cuenta hoy la Ciudad de México está establecida en Ley orgánica de las alcaldías, Capítulo III Artículo 20: *VI. Impulsar en las políticas públicas y los programas, la transversalidad de género para erradicar la desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres*. Para que esta disposición no quede en buenas ideas y mejores intenciones, es necesario que las alcaldías formen parte integral de la política pública contra la violencia hacia las mujeres, haciéndose cargo de las violencias con mayor prevalencia que ocurren en cada demarcación.
15. Por último, hay otros actores fundamentales en el combate a la violencia contra las mujeres: los medios de comunicación (radio, televisión y prensa), las empresas y las instituciones. En los últimos meses (de agosto de 2019 a marzo 8 y 9 de 2020) Los medios, radio, televisión y en alguna medida la prensa, han puesto particular atención tanto en las manifestaciones de la nueva ola del feminismo que se han escenificado en la Ciudad de México (si bien se trata de un fenómeno generalizado por lo menos en países occidentales), como en los crímenes atroces contra mujeres y niñas más recientes. En la actualidad, empresas e instituciones han mostrado empatía con la iniciativa más reciente del feminismo: el paro del 9 de marzo. Se trata de una coyuntura que el gobierno de la Ciudad de México puede y debe capitalizar, más aun en virtud de la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres declarada en noviembre de 2019. Capitalizar por medio de acuerdos para que medios, empresas e instituciones mantengan en el tiempo su repudio a la violencia contra niñas y adultas.

## Referencias

- ALVARADO, A. (2017). Diagnóstico sobre violencia contra mujeres y niñas en el transporte público de la Ciudad de México. Programa Global Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas Gobierno de la Ciudad de México, El Colegio de México y ONU Mujeres. México.
- ALVIRA, F. (1994). “Diseños de investigación social: Criterios operativos”, en García Ferrando, M. et al. (Comps), El análisis de la realidad social, Madrid, Alianza Universidad, Pp. 87-112.
- ANTONY Carmen, (2007). Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina. Nueva Sociedad. Venezuela, 27 de abril de 2007.
- ARIES Philippe, (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Taurus, Madrid.
- BABBIE, E. (1992). The practice of social research. California, Wadsworth Publishing Company.
- BERTAUX, D. (2011). El enfoque biográfico: su validez metodológica, sus potencialidades. *Acta Sociologica*, 1(56), 61-93. Recuperado el 1 de 11 de 2019, de <http://revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/29458>
- BERTAUX, Daniel, (1976). Historias de vida - Metodología del enfoque biográfico en sociología). CORDES.
- BUTLER, J. (1990). Gender Trouble. Feminism and Subversion of Identity, Routledge, New York y Londres.
- BUTLER, Judith y Nancy Freser (2017). Redistribución o reconocimiento. Un debate entre marxismo y feminismo, Editorial Traficantes de Sueños.
- DELPHY, Christine (1982). Por un feminismo materialista: el enemigo principal y otros textos, Barcelona: Editorial La Sal.
- CALDERÓN Umaña, Rodolfo, (2010). Gobierno municipal y Seguridad ciudadana en Centro América y República Dominicana reflexiones y propuestas para la acción, Flacso, San José de Costa Rica.
- CARRILLO, R. (1991). “La violencia contra las mujeres: obstáculo para el desarrollo” en: Virginia Guzmán et. al., (comps.) Una nueva lectura: género en el desarrollo, Red entre Mujeres, Lima Pp. 159-190.
- CARRIÓN, F. (2007). “Tiempo y violencias: nuevo espacio para la seguridad”, en Ciudad Segura, página web del Programa Estudios de la Ciudad, Flacso-Ecuador, no. 14 [http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad\\_segura14.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura14.pdf).

- CASTRO, R. y Riquer F. (2006). "Marco conceptual. En busca de nuevas direcciones hacia las cuales mirar", en: Violencia de género en las parejas mexicanas. Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003. INMUJERES, CRIM/UNAM, INEGI. México Pp. 17-30.
- CASTRO, R. y Riquer F. (2003). "La investigación sobre violencia contra la mujer en América Latina. Entre el empirismo ciego y la teoría sin datos" en Cadernos de Saude Publica, Río de Janeiro, (19-1), enero-febrero.
- CEA D'ANCONA, M. 1996. Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social, Editorial Síntesis, Madrid.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FRAY FRANCISCO DE VITORIA A.C., JUSTICIA PRO PERSONA Y OCNF, (2017). Solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género para la Ciudad de México. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. México.
- CLARKE, A. (2003). "Situational analyses: Grounder theory mapping after the postmodern turn" Symbolic Interaction, Tomo 26, No. 4 Berkeley.
- COHEN Néstor y Gabriela Gómez Rojas, (2015). "Esa cosa llamada datos" en Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social. N°8. Año 4. Octubre 2014- Marzo 2015. Argentina. ISSN: 1853-6190. Pp. 10-18.
- CONAVIM, (2010). Lineamientos de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia.
- CONNELL, R. (2003). Masculinidades. México. UNAM, primera edición en español.
- CORSI, J. (1994). Violencia Familiar. Una Mirada Interdisciplinaria Sobre un Grave Problema Social. Paidós. Buenos Aires.
- DE BARBIERI T. (1995). "El género a debate", en Este País, 57/XIX, diciembre 1995 Pp. 9-10.
- DAMMERT, L. (2007). "Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina" en Falú, Ana y Olga Segovia. *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – UNIFEM Brasil y Países del Cono Sur, pp. 89-107.
- EDWARDS, A. (1996). "Male Violence in Feminist Theory: An Analysis of the Changing Conception of Sex/Gender Violence and Male Dominance", en; Jaina Hanmer and Mary Maynard Women, Violence and Social Control, Humanities Press International, INC, Atlantic Highland, NJ, pp. 13-29
- ELLSBERG M., y L. Heise, (2005). *Researching Violence Against Women: A Practical Guide for Researchers and Activists*. Washington DC: World Health Organization, PATH.
- ESCALANTE, F. 2012. "Crimen organizado la dimensión imaginaria" en Nexos, Núm. 418, octubre, pp. 32-44.

- FALÚ, A. (2017). Buenas prácticas para prevenir y eliminar la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en los espacios públicos. Programa Global Ciudades y Espacios Seguros para Mujeres y Niñas. ONU Mujeres. México.
- FALQUET, Jules, (2011). Por las buenas o por las malas. Las mujeres en la globalización. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia (Colección general Biblioteca abierta, Estudios de Género), Pontifica Universidad Javeriana, Instituto Pensar. 205 p.
- FRAISSE G. y Tubert S. (2003). "Del sexo al género: los equívocos de un concepto", Publ. Universitat de Valencia, Valencia.
- FRÍES Lorena y Victoria Hurtado. (2010). Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe, Cepal, División de Asuntos de Género, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile.
- GALTUNG, Johan (1969). "Violencia, paz e investigación para la paz" en "Sobre la Paz". Fontamara.
- GELLES, R. J. (1985). "Family violence". Ann. Rev. Sociol. 11: 347-67.
- GÓMEZ-LUGO, F. (2010). "Resumen de los aspectos más importantes de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México". En: <http://www.programamujerescdh.uchile.cl/media/archivos/pdf/20100112161214.pdf>
- GONZÁLEZ, Gerardo. (1995). Delitos sexuales. El escenario: la denuncia en Revista Vínculo Jurídico, Abril.
- GUBER, Rosana, (2001). La etnografía, método, campo y reflexividad. Bogotá: Grupo Editorial, Norma.
- GUBER, Rosana, (2004). "Cap.4 El trabajo de campo como instancia reflexiva del conocimiento". En El Salvaje Metropolitano. Paidós, Buenos Aires. pp.83-97.
- GUILLÉ, M., N. BUCIO y M. VALLEJO (2009). Modelo de redes comunitarias para la detección, apoyo y referencia de casos de violencia de género. Instituto Nacional de las Mujeres e Instituto Aguascalentense de las Mujeres. Aguascalientes, México.
- HARTMANN, Heidi I (1996). Un Matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo Volumen 88 de Papers de la Fundación, Editor Fundación Rafael Campalans.
- INCHÁUSTEGUI Romero, Teresa, Edith Olivares Ferreto y Florinda Riquer Fernández (2010). Del dicho al hecho. Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano (2000-2009) Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, México.

INSTITUTO DE LAS MUJERES DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2018). Violencia contra las mujeres y las niñas que viven y transitan en la Ciudad de México. Gobierno de la Ciudad de México. México.

\_\_\_\_\_ (2018). Reporte especial de la situación de las Niñas y de las Adolescentes en la Ciudad de México. Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México. México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2018). Mujeres y hombres en México 2018. Instituto Nacional de las Mujeres e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2015). Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte y los espacios públicos del Distrito Federal. Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, El Colegio de México. México.

----- (2014). Estudio de la condición y posición social de las mujeres en el Distrito Federal. Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. México.

JOHNSON, M. P., & Ferraro, K. J. (2000). Research on Domestic Violence in the 1990s: Making Distinctions. *Journal of Marriage and Family*, 62(4), 948-963.

KERGOAT, Danièle. (2000). "Division sexuelle du travail et rapports sociaux de sexe". In : HIRATA, H.; LABORIT, F.; LE DOARE, H.; SENOTIER, D. (coordinadoras). Dictionnaire critique du féminisme. Paris : PUF. Pp 33-54.

KNOEPFEL, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa, (2007). "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones". *Ciencia Política* 2(3): 6-29.

KURZ, D. (1989). Social Science Perspectives on Wife Abuse: Current Debates and Future Directions, *Gender and Society*, 3(4), 489-505.

LA PARRA, D; TORTOSA, J.M. (2003). : Violencia estructural: una ilustración del concepto. Documentación Social 131, Universidad de Alicante.

LENTON, R.L. (1995). "Power versus feminist theories of wife abuse". *Canadian Journal of Criminology*, July: 305-330.

LIMA, María de la Luz, (1991). *Criminalidad femenina. Teorías y reacción social*. Porrúa. México.

LÓPEZ, M. (2018). Evaluación de la implementación y los resultados de la política pública de atención a mujeres víctimas de violencia de pareja. El caso de las instituciones públicas de Zacatecas. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México.

MCKINNON, C, (1979). *Sexual Harassment of Working Women*, Yale University Press, New Haven.

MACKINNON, C, (1982). "Feminism, Marxism, Method and the State: An Agenda for Theory" *Signs* Vol. 7, No. 3 pp. 514-44.

MACKINNON, C, (1983). "Feminism, Marxism, Method and the State: An Agenda for Theory" *Signs* Vol. 8, No. 4 pp. 635-58.

MUCHEMBLED, Robert, (2010). Una historia de la violencia. Del final de la Edad Media a la actualidad, Paidós Contextos, Madrid.

NACIONES UNIDAS UNCDH, (2001). "La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado, en tiempos de conflicto armado (1997-2000)", Doc. E/CN.4/2001/73.

NACIONES UNIDAS, (1999). "Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/44", E/CN.4/1999/68/Add. 4, enero.

\_\_\_\_\_ (1998). "Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas en Violencia contra las Mujeres. Violencia contra las Mujeres perpetrada o condonada por el Estado' E/CN.4/1998/54, enero.

NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL. (2007). "Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer", A/RES/61/143, enero.

NACIONES UNIDAS, SECRETARIO GENERAL. (2006). "Estudio en Profundidad sobre Violencia contra las Mujeres", Doc. A/61/122

NICHOLS, A. (2011). "Gendered Organizations: Challenges for Domestic Violence Victim Advocates and Feminist Advocacy". *Feminist Criminology*, 6(2), 111-131.

OBSERVATORIO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN BIZKAIA (2014). III Manual de prácticas, iniciativas y experiencias contra la violencia de género. Observatorio de la Violencia de Género en Bizkaia. España.

PÉREZ MORENO Argisofía y Roberto Castro (2020). "Violencia contra las mujeres y denuncias: datos de la Endireh 2016" en Roberto Castro Roberto y Florinda Riquer (Coordinadores). *Violencia contra mujeres. Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno*, CRIM/UNAM, México, pp. 189-282.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2019). Carpetas de investigación de policías y/o guardias de seguridad por delitos sexuales. Gobierno de la Ciudad de México. México.

PZELLINSKY, R. y J. AXAT (2018). Proyecto de formación de promotoras y promotores territoriales en Género. Red Territorial en Género RE.TE.GER. Ministerio Público Fiscal de la República de Argentina. Buenos Aires.

RAINERO, L. Rodríguez M. y Pérez, S. eds.: (2005). Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género. Córdoba: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA/UNIFEM. Red URB-AL 14. «Seguridad ciudadana en la ciudad». Coordinación Municipalidad.

RANABOLDO, C. (2016). Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales. Análisis y propuestas desde América Latina. ONU Mujeres.

RIOSECO, L. (2005). Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL (75). Naciones Unidas. Santiago de Chile.

RIQUER, F. y Castro R. (2008). Capítulo 1. Una reflexión teórico-metodológica para el análisis de la ENDIREH 2006, Instituto Nacional de la Mujeres/ CRIM-UNAM, México, pp. 11-28

RIQUER, Florinda, (2010). “Violencia en las relaciones amorosas de los jóvenes. Una reflexión”. *JOVENes*. Revista de estudios sobre juventud 31: 16-31.

ROBLES, Francisco, (2011). Seguridad Ciudadana y Cohesión Social, mimeo.

RUBIN, G.: (1996). “El tráfico de mujeres: notas sobre la ‘economía política’ del sexo, en: Marta Lamas (compiladora) El género: la construcción cultural de la diferencia sexual, Porrúa PUEG UNAM; México Pp. 35-96.

TOTO, Mireya. 2002. “El feminismo en México y su impacto en el discurso jurídico” en Griselda Gutiérrez (coord.) Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina, México, Programa Universitario de Género/UNAM pp. 401-412

SCOTT, J. W.: (1996). "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en: Marta Lamas (compiladora) El género: la construcción cultural de la diferencia sexual, Porrúa PUEG UNAM; México Pp. 23-56.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2018). Programas con Prioridad Nacional 2018. Programa de Fortalecimiento a la Seguridad, FORTASEG, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México.

----- (2016). Redes ciudadanas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en México. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. México.

SECRETARÍA DE LAS MUJERES (2020). Informe preliminar sobre la estrategia “Abogadas de las mujeres en las Agencias del Ministerio Público”. Ciudad de México, Secretaría de las Mujeres.

SEGATO, R, (2011). “Femi-geno-cidio como crimen en el fuero internacional de los Derechos Humanos: el derecho a nombrar el sufrimiento en el derecho”. En: Rosa Linda Fregoso (Coord.). *Feminicidio en América Latina*. México: CEICH., pp. 249-278.

TORRES, Martha (2001). *La violencia en casa*. México: Croma-Paidós.

VALDIVIA, Marcos, Roberto Castro, Isabel Rodríguez Luna (2020). “Análisis espacial de la dinámica de la tasa de homicidios por sexo y feminicidios en México (2001-2017)” en Roberto Castro y Florinda Riquer (coords.) *Violencia contra mujeres. Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno*, CRIM/UNAM, México.

Walby, Sylvia (1990). *Teorizando el patriarcado*. Oxford, Reino Unido Cambridge, Massachusetts, EE. UU

WIEVIORKA, Michel (2005). *La violence*, Paris, Hachette.

## Referencias de documentos proporcionados por la Secretaría de las Mujeres revisados

\*En algunos casos se enlistan con el nombre del archivo, ya que al abrirlo no contiene un nombre en particular.

| No. | Nombre del archivo                            | Nombre del documento                                                                                 |
|-----|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | Acciones red agosto-diciembre                 | Plan de acción                                                                                       |
| 2   | Agosto base general coordinadoras zonales     | Lista de beneficiarias que conforman las coordinadoras zonales                                       |
| 3   | Agosto base general impulsoras                | Lista de beneficiarias que conforman las impulsoras                                                  |
| 4   | Agosto base general equipo técnico            | Lista de beneficiarias que conforma el equipo técnico                                                |
| 5   | Altas Julio                                   | Lista de beneficiarias que conforman las altas de equipo técnico, coordinadoras zonales e impulsoras |
| 6   | Avances de intervención de abril a septiembre | Reporte de acciones                                                                                  |
| 7   | Avances red abril                             | Red de mujeres por la igualdad y la no violencia avance abril                                        |
| 8   | Avances red febrero julio ok                  | Red de mujeres por la igualdad y la no violencia avances marzo a julio 2019                          |
| 9   | Avances red 15 de septiembre                  | Red de mujeres por la igualdad y la no violencia avances marzo a julio 2019                          |
| 10  | Avance 333 red de mujeres al 08 de agosto     |                                                                                                      |
| 11  | Bajas julio                                   | Lista de beneficiarias que conforman las bajas de equipo técnico, coordinadoras zonales e impulsoras |
| 12  | Base coordinadoras zonales mayo               |                                                                                                      |
| 13  | Base impulsoras mayo                          |                                                                                                      |

|    |                                                         |                                                                                                     |
|----|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14 | Base general julio 2019                                 | Lista de beneficiarias julio 2019                                                                   |
| 15 | Capacitación equipo técnico                             | Propuesta de capacitación para equipo técnico                                                       |
| 16 | Capacitación zonales                                    | Propuesta de capacitación para coordinadoras zonales                                                |
| 17 | Cartas descriptivas                                     |                                                                                                     |
| 18 | Comentarios al curso de capacitación Mujeres 200319     | Curso de capacitación para personal técnico Red de Mujeres. Observaciones a la propuesta curricular |
| 19 | Cuadro final                                            |                                                                                                     |
| 20 | Coor. Zona marzo                                        |                                                                                                     |
| 21 | Derivación de casos a Lunas agosto                      |                                                                                                     |
| 22 | Equipo técnico febrero y marzo                          |                                                                                                     |
| 23 | Etapas red de mujeres por la igualdad y la no violencia |                                                                                                     |
| 24 | FODA                                                    | Red de mujeres por la igualdad y la no violencia. Agosto 2019                                       |
| 25 | Informe final equipo técnico junio                      | Lista de personas beneficiarias que conforman el equipo técnico de junio                            |
| 26 | Informe final impulsoras abril                          | Lista de beneficiarias que conforman el grupo de impulsoras                                         |
| 27 | Informe final impulsoras junio                          | Lista de personas beneficiarias que conforman el grupo de impulsoras                                |
| 28 | Informe final zonales abril                             | Lista de beneficiarias que conforman el grupo de coordinadoras zonales                              |
| 29 | Población beneficiaria 333 mujeres                      | 30 de septiembre al 14 de Octubre                                                                   |
| 30 | Registros de asistencia                                 |                                                                                                     |
| 31 | Relación de zonas de arranque red de mujeres            | Colonias prioritarias                                                                               |
| 32 | Seguimiento en alcaldías                                | Reuniones de seguimiento a equipo técnico y zonales visitas territoriales                           |

|    |                                               |                                                                |
|----|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 33 | Septiembre base general coordinadoras zonales | Lista de beneficiarias que conforman las coordinadoras zonales |
| 34 | Septiembre base general impulsoras            | Lista de beneficiarias que conforman las impulsoras            |
| 35 | Septiembre base general equipo técnico        | Lista de beneficiarias que conforman equipo técnico            |
| 36 | 200 Informe final zonales junio               | Lista de beneficiarias que conforman las coordinadoras zonales |
| 37 | 30 de agosto al 03 de octubre                 |                                                                |

## ANEXO. Guías de entrevista

Se usaron diferentes guías según el tipo de informante, pero **para todas la entrevistas** se registró:

Fecha y lugar de la entrevista (además del nombre de la Alcaldía, poner el lugar específico en el que se realizó la entrevista: oficina, casa, parque, etc.).

Duración de la entrevista

Nombre de la persona

Sexo

Edad

Último año/grado de estudios

Estado conyugal: soltero/a, separada/o, divorciada/o, viuda/o; casada/o por lo civil, casada/o por la iglesia, casada/o por lo civil y por la iglesia; unión libre.

Ocupación principal y secundarias

Temas de la entrevista con personal de la Secretaría de las Mujeres, responsables de la Red de Mujeres.

### Origen y recursos

1. La Red: cómo surge, qué problema se quería atender (poner el énfasis en la relación entre la Red como medio o estrategia con el problema a atender).
2. Con qué recursos se contó para instrumentar la Red
3. ¿Cómo se relaciona la Red con la política pública para prevenir, atender, castigar y erradicar la violencia contra las mujeres?

## Tipo de recursos:

Humanos. Personal con el que cuentan para dar atención y realizar su trabajo

Materiales. Equipo de cómputo, telefonía, internet , papelería, gasolina, vehículo

Económicos. Presupuesto

Patrimoniales. Infraestructura para la atención, oficinas que garanticen privacidad, espacios exclusivos por área de atención, etc.)

Coercitivos. Si existen sanciones cuando detectan prácticas irregulares en la atención tales como procesos revictimizantes. Es decir, qué consecuencias consideran que puede tener no atender a una mujer que pide ayuda por su situación de violencia;

Cognitivos. Si el personal está capacitado en temas como género, prevención y atención de la violencia contra las mujeres y cuenta con información sobre los procesos de atención.

Relacionales. Si cuentan con mecanismos de coordinación y vinculación interinstitucional para referir a las mujeres y que se les atienda en otra institución cuando se requiere, así como para dar seguimiento a esos casos.

Es de particular relevancia preguntar sobre los recursos como normas no escritas, recursos propios (auto, gasolina, relaciones personales), redes locales, vinculación entre instancias gubernamentales y OSC, apoyos de organismos internacionales, entre otras.

## Fortalezas, debilidades/ amenazas y oportunidades



## Factores internos: fortalezas y debilidades

Los factores internos que se deben obtener para el análisis FODA corresponden a las fortalezas y debilidades que se tienen respecto de la disponibilidad de recursos y la percepción de las beneficiarias.

### Fortalezas

Las fortalezas se refieren a todos aquellos elementos, recursos de energía, habilidades y actitudes de la Secretaría de las Mujeres que constituyen al buen curso de la implementación y consecución de los objetivos de la Red. Aspectos del servicio que se ofrece, aspectos financieros, aspectos del contexto, aspectos organizativos, aspectos de control.

### Debilidades

Las debilidades se refieren a todos aquellos elementos, recursos de energía, habilidades y actitudes de la Secretaría de las Mujeres que constituyen barreras para lograr el diseño y buen curso de la implementación y consecución de los objetivos de la Red. Aspectos como el servicio que se ofrece, aspectos financieros, aspectos organizativos, aspectos de control de los procesos. Las debilidades son problemas internos que, una vez identificados y desarrollando una adecuada estrategia, pueden y deben eliminarse.

### Algunas de las preguntas que se pueden hacer:

1. Qué fortalezas de la Secretaría se pusieron en juego para el diseño e implementación de la Red y la consecución de sus objetivos
2. Qué recursos de la memoria institucional se pusieron en juego en el diseño y puesta en marcha de la Red (experiencia en la prevención y atención de la violencia, Red de información y otras, bases de datos, etc)
3. En el marco de la Secretaría que actitudes positivas se pusieron en juego para el diseño y operación de la Red.

Algunas de las preguntas que se pueden hacer:

1. Qué debilidades de la Secretaría actuaron en el diseño e implementación de la Red y la consecución de sus objetivos:
2. ¿Qué desventajas tiene la Secretaría?
3. ¿Qué se hizo mal?
4. ¿Qué se puede evitar?
5. ¿Qué se debería mejorar?
6. ¿Qué percibe las beneficiarias como una debilidad?
7. ¿Qué factores reducen la incorporación de mujeres a la Red?

Ejemplos de debilidades:

1. No hay dirección estratégica clara.
2. Falta de recursos humanos, materiales, financieros, cognitivos.
3. Falta de habilidades o capacidades claves.
4. Exceso de problemas operativos internos.

## Factores externos

Las instituciones y sus acciones no existen ni puede existir fuera de un entorno que le rodea. Así que el análisis externo permite fijar las oportunidades y amenazas que el contexto puede presentarle a una política, plan, programa, acción. El proceso para determinar esas oportunidades o amenazas se puede realizar estableciendo los principales hechos o acontecimientos del ambiente que tiene o podrían tener alguna relación con las acciones que se proponen las instituciones.

## Oportunidades

Las oportunidades son aquellos factores positivos que se generan en el entorno y que, una vez identificados, pueden ser aprovechados.

## Amenazas

Las amenazas son situaciones negativas, externas al programa o proyecto, que pueden atentar contra este, por lo que, llegado al caso, puede ser necesario diseñar una estrategia adecuada para poder sortearlas.

### Algunas de las preguntas que se pueden hacer:

1. ¿Qué circunstancias han contribuido a fortalecer a la Secretaría de las Mujeres?
2. ¿Qué tendencias y posiciones del gobierno de la Ciudad han favorecido a la Secretaría y al diseño y puesta en marcha de la Red?
3. ¿Qué cambios en la normatividad legal y/o política han sido favorables para la Secretaría y para diseño y puesta en marcha de la Red?
4. ¿Qué cambios en los patrones sociales y de estilos de vida en la Ciudad de México detectan que son favorables para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres?

### Algunas de las preguntas que se pueden hacer:

- ¿A qué obstáculos se enfrenta la Secretaría de las Mujeres para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
- ¿Cuáles son los principales actores (grupos, organizaciones, personas) que obstaculiza la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
- ¿Qué hacen esos actores para obstaculizar la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
- ¿Qué patrones sociales y estilos de vida son obstáculo para la prevención y atención, sanción de la violencia contra las mujeres?

- Y en el caso de la puesta en marcha de la Red ¿qué características o condiciones del contexto en las distintas alcaldías han supuesto obstáculos para la implementación y consecución de los objetivos de la Red?
- ¿Qué actores específicos identifican como obstáculos para la implementación y consecución de los objetivos de la Red?
- ¿Qué hacen esos actores para obstaculizar la implementación y consecución de los objetivos de la Red?

## Sobre las causas de la violencia contra las mujeres

**Conversar sobre cómo explican** la violencia contra las mujeres, **a qué la atribuyen** (costumbres), **cómo se le puede hacer frente, qué importancia tiene** en la Ciudad de México, sobre si perciben o no **relación entre la violencia contra las mujeres y la violencia que se vive en la Ciudad de México.**

Una cuestión central es que seguramente las informantes tengan como referencia la violencia "familiar" y/o de pareja. Por ello es indispensable: 1) que la entrevistada aclare a qué tipo/modalidad de violencia se refiere y 2) hay que insistir en la entrevista en que se hable de otras violencias: violencia feminicida, sexual, violación; mujeres desaparecidas, trata de personas, etc.

Temas de la entrevista con impulsoras, coordinadoras zonales y equipo técnico de la Red de Mujeres.

## Origen y recursos

¿Cómo y porque se integra usted a la Red?

¿Cuál es el objetivo de la Red?

Con qué recursos se contó para instrumentar la Red

Humanos. Personal con el que cuentan para dar atención y realizar su trabajo

Materiales. Equipo de cómputo, telefonía, internet, papelería, gasolina, vehículo

Económicos. Presupuesto

Patrimoniales. Infraestructura para la atención, oficinas que garanticen privacidad, espacios exclusivos por área de atención, etc.)

Coercitivos. Si existen sanciones cuando detectan prácticas irregulares en la atención tales como procesos revictimizantes. Es decir, qué consecuencias consideran que puede tener no atender a una mujer que pide ayuda por su situación de violencia;

Cognitivos. Capacitación en temas como género, prevención y atención de la violencia contra las mujeres y si se cuenta con información sobre los procesos de atención.

Relacionales. Si cuentan con mecanismos de coordinación y vinculación interinstitucional para referir a las mujeres y que se les atienda en otra institución cuando se requiere, así como para dar seguimiento a esos casos.

Es de particular relevancia preguntar sobre los recursos como normas no escritas, recursos propios (auto, gasolina, relaciones personales), redes locales, vinculación entre instancias gubernamentales y OSC, apoyos de organismos internacionales, entre otras.

## Fortalezas, debilidades/ amenazas y oportunidades

### Fortalezas

#### Algunas de las preguntas que se pueden hacer:

1. ¿Qué fortalezas de la Secretaría de las Mujeres percibe usted que se utilizaron para la implementación de la Red y la consecución de sus objetivos?
2. ¿Qué fortalezas percibe usted en el territorio donde se implementó la Red?

### Debilidades

#### Algunas de las preguntas que se pueden hacer:

1. Qué debilidades de la Secretaría de las Mujeres percibe usted en la implementación de la Red y la consecución de sus objetivos:
2. ¿Qué se hizo mal?
3. ¿Qué se puede evitar?
4. ¿Qué se debería mejorar?
5. ¿Qué percibe las beneficiarias como una debilidad?
6. ¿Qué factores reducen la incorporación de mujeres a la Red?

## Factores externos

### Oportunidades

1. ¿Qué circunstancias positivas han contribuido para implementar la Red?
2. ¿Qué cambios respecto de las mujeres y de la violencia contra las mujeres percibe usted que son favorables para la implementación de la Red?

### Amenazas

1. Como parte de la Red ¿a qué obstáculos se enfrentaron para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
2. Como parte de la Red ¿cuáles son los principales grupos, organizaciones, personas que obstaculiza la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
3. ¿Qué hacen esos grupos, organizaciones, personas para obstaculizar la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
4. ¿Qué ideas y acciones respecto de las mujeres y de la violencia contra las mujeres percibe usted como obstáculos para la implementación de la Red?
5. ¿Qué obstáculos a nivel territorial ha experimentado para la implementación y consecución de los objetivos de la Red?
6. ¿Qué actores específicos identifica como obstáculos para la implementación y consecución de los objetivos de la Red?
7. ¿Qué hacen esos actores para obstaculizar la implementación y consecución de los objetivos de la Red?

## Sobre las causas de la violencia contra las mujeres

**Conversar sobre cómo explican** la violencia contra las mujeres, **a qué la** atribuyen (costumbres), **cómo se le puede hacer frente, qué importancia tiene** en la Ciudad de México, sobre si perciben o no **relación entre la violencia contra las mujeres y la violencia que se vive en la Ciudad de México.**

## Origen y recursos

1. ¿Cómo llegó a incorporarse a la Red de abogadas? ¿Cuándo se incorporó?
2. ¿Cuál es el objetivo y el problema que atienden?
3. ¿En qué consisten sus principales actividades? ¿qué hacen?
4. ¿A qué se debe que exista una red como esta?
5. Cómo se integra la red de abogadas en cada alcaldía
6. ¿Cómo se articulan con la Red de Mujeres? ¿Cuántas personas recibieron canalizadas por parte de las integrantes de la Red de Mujeres? ¿qué seguimiento dan en conjunto entre ambas redes a los casos de violencia que atienden?
7. Con qué recursos se cuentan para realizar su trabajo?<sup>18</sup>

Es de particular relevancia preguntar sobre los recursos como normas no escritas, recursos propios (auto, gasolina, relaciones personales), redes locales, vinculación entre instancias gubernamentales y OSC, apoyos de organismos internacionales, entre otras.

### ***Ruta crítica de atención***

---

<sup>18</sup> Humanos. Personal con el que cuentan para dar atención y realizar su trabajo

Materiales. Equipo de cómputo, telefonía, internet, papelería, gasolina, vehículo

Económicos. Presupuesto

Patrimoniales. Infraestructura para la atención, oficinas que garanticen privacidad, espacios exclusivos por área de atención, etc.)

Coercitivos. Si existen sanciones cuando detectan prácticas irregulares en la atención tales como procesos revictimizantes. Es decir, qué consecuencias consideran que puede tener no atender a una mujer que pide ayuda por su situación de violencia;

Cognitivos. Si el personal está capacitado en temas como género, prevención y atención de la violencia contra las mujeres y cuenta con información sobre los procesos de atención.

Relacionales. Si cuentan con mecanismos de coordinación y vinculación interinstitucional para referir a las mujeres y que se les atienda en otra institución cuando se requiere, así como para dar seguimiento a esos casos.

1. ¿Cómo es la ruta que siguen para la atención de las mujeres?
2. ¿Cómo realizan la canalización a otras instituciones?
3. ¿Cuáles fueron los criterios para incorporar al personal que proporciona la atención?
4. ¿Cuentan con modelos de atención y protocolos? ¿los conocen? ¿los aplican?

## Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas

### Algunas de las preguntas que se pueden hacer:

1. ¿Qué fortalezas considera que tienen en la Red de abogadas para enfrentar el problema de violencia contra mujeres?
2. Qué debilidades percibe usted en la implementación de las acciones para enfrentar la violencia contra mujeres y la consecución de sus objetivos:
3. ¿Qué se puede evitar?
4. ¿Qué se debería mejorar?
5. ¿Qué circunstancias positivas han contribuido para implementar las acciones para enfrentar la violencia contra mujeres?
6. ¿Qué cambios respecto de las mujeres y de la violencia contra las mujeres percibe usted que son favorables para la implementación de estas acciones?
7. ¿a qué obstáculos se enfrentan en la Red para realizar su trabajo?
8. ¿cuáles son los principales grupos, organizaciones, personas que obstaculizan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
9. ¿Qué hacen esos grupos, organizaciones, personas para obstaculizar la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
10. ¿Qué actores específicos identifica como obstáculos para la implementación y consecución de los objetivos de las acciones?
11. ¿Qué hacen esos actores para obstaculizar la implementación y consecución de los objetivos de las acciones?

## Evaluación y articulación

1. ¿Tienen algún mecanismo de evaluación de la atención?
2. ¿A quiénes reportan los avances y resultados de su trabajo?
3. ¿Qué posibilidades de gestión y negociación tienen como parte de la red con las instancias de procuración de justicia?
4. Desde su perspectiva ¿cómo se han adaptado los avances legislativos sobre prevención, atención de la violencia hacia las mujeres en la procuración de justicia?
5. ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta la Red de abogadas?

Temas de la entrevista con personal de las Alcaldías.

### Acciones de prevención y atención

1. ¿Qué acciones (prevención y atención) se realizan en la alcaldía respecto al tema de violencia contra mujeres
2. Hasta antes del cambio de gobierno ¿Qué se hacía para prevenir y atender la violencia contra las mujeres en la Alcaldía? ¿Quién hacía qué?
3. ¿qué área las realiza?
4. ¿Cómo se articulan las acciones de esa área con las otras áreas?

Una cuestión central es que seguramente las y los informantes estén pensando y hablando de violencia “familiar” y de pareja. Por ello hay que insistir en llevarlos/as a reflexionar y hablar sobre violencia feminicida y sexual.

5. ¿Realizan alguna acción para enfrentar violencias más severas como las desapariciones, las violaciones sexuales o el feminicidio?
6. Con qué recursos se cuentan para realizar esas acciones?<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Humanos. Personal con el que cuentan para dar atención y realizar su trabajo  
Materiales. Equipo de cómputo, telefonía, internet , papelería, gasolina, vehículo  
Económicos. Presupuesto

Es de particular relevancia preguntar sobre normas no escritas, recursos propios (auto, gasolina, relaciones personales), redes locales, vinculación entre instancias gubernamentales y OSC, apoyos de organismos internacionales, entre otras.

7. ¿Cómo es la vinculación entre los programas que impulsa la Secretaría de las Mujeres y la Alcaldía?
8. ¿Cómo participan en la alcaldía en estos programas? ¿Qué hacen en conjunto con la Secretarías?
9. ¿Conoce la Red de Mujeres ?
10. ¿Qué relación tienen con los Pilares, específicamente para apoyar mujeres en situación de violencia?

## Fortalezas, debilidades/ amenazas y oportunidades

Algunas de las preguntas que se pueden hacer:

1. ¿Qué fortalezas considera que tienen en la Alcaldía para enfrentar el problema de violencia contra mujeres?
2. ¿Qué debilidades percibe usted en la implementación de las acciones para enfrentar la violencia contra mujeres y la consecución de sus objetivos:
3. ¿Qué se puede evitar?
4. ¿Qué se debería mejorar?

---

Patrimoniales. Infraestructura para la atención, oficinas que garanticen privacidad, espacios exclusivos por área de atención, etc.)

Coercitivos. Si existen sanciones cuando detectan prácticas irregulares en la atención tales como procesos revictimizantes. Es decir, qué consecuencias consideran que puede tener no atender a una mujer que pide ayuda por su situación de violencia;

Cognitivos. Si el personal está capacitado en temas como género, prevención y atención de la violencia contra las mujeres y cuenta con información sobre los procesos de atención.

Relacionales. Si cuentan con mecanismos de coordinación y vinculación interinstitucional para referir a las mujeres y que se les atienda en otra institución cuando se requiere, así como para dar seguimiento a esos casos.

5. ¿Qué circunstancias positivas han contribuido para implementar las acciones para enfrentar la violencia contra mujeres?
6. ¿Qué cambios respecto de las mujeres y de la violencia contra las mujeres percibe usted que son favorables para la implementación de estas acciones?
7. ¿A qué obstáculos se enfrentan para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
8. ¿Cuáles son los principales grupos, organizaciones, personas que obstaculiza la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
9. ¿Qué hacen esos grupos, organizaciones, personas para obstaculizar la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
10. ¿Qué actores específicos identifica como obstáculos para la implementación y consecución de los objetivos de las acciones?
11. ¿Qué hacen esos actores para obstaculizar la implementación y consecución de los objetivos de las acciones?

Temas de entrevista con integrantes de las Lunas

### ***Origen y recursos***

1. ¿Cómo surge las Lunas?
2. ¿Cuál es su objetivo y el problema que atienden?
3. ¿En qué consisten sus principales actividades? ¿qué hacen?
4. ¿Cuáles son los antecedentes de las Lunas?
5. ¿Por qué el cambio de nombre?
6. ¿Qué cambios importantes destacan respecto de lo que hacían antes las FALTA EL NOMBRE?
7. ¿Qué hacen distinto en Lunas que no se había hecho?
8. ¿Cómo se integran las Lunas con la alcaldía?
9. ¿Cómo se articulan con la Red de Mujeres? ¿Cuántas personas recibieron canalizadas por parte de las integrantes de la Red de Mujeres? ¿qué seguimiento dan en conjunto entre ambas redes a los casos de violencia que atienden?

10. Con qué recursos se cuentan para realizar su trabajo<sup>20</sup>:

Es de particular relevancia preguntar sobre los recursos que se usan como: normas no escritas, recursos propios (auto, gasolina, relaciones personales), redes locales, vinculación entre instancias gubernamentales y OSC, apoyos de organismos internacionales, entre otras.

## Ruta crítica de atención

1. ¿Cómo es la ruta que siguen para la atención de las mujeres?
5. ¿Cómo realizan la canalización a otras instituciones?
6. ¿Cuáles fueron los criterios para incorporar al personal que proporciona la atención?
7. ¿Cuentan con modelos de atención y protocolos? ¿los conocen? ¿los aplican?

## Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas

Algunas de las preguntas que se pueden hacer:

1. ¿Qué fortalezas considera que tienen en Lunas para enfrentar el problema de violencia contra mujeres?
2. ¿Qué debilidades percibe usted en la implementación de las acciones para enfrentar la violencia contra mujeres y la consecución de sus objetivos:

---

<sup>20</sup> Humanos. Personal con el que cuentan para dar atención y realizar su trabajo

Materiales. Equipo de cómputo, telefonía, internet, papelería, gasolina, vehículo

Económicos. Presupuesto

Patrimoniales. Infraestructura para la atención, oficinas que garanticen privacidad, espacios exclusivos por área de atención, etc.)

Coercitivos. Si existen sanciones cuando detectan prácticas irregulares en la atención tales como procesos revictimizantes. Es decir, qué consecuencias consideran que puede tener no atender a una mujer que pide ayuda por su situación de violencia;

Cognitivos. Si el personal está capacitado en temas como género, prevención y atención de la violencia contra las mujeres y cuenta con información sobre los procesos de atención.

Relacionales. Si cuentan con mecanismos de coordinación y vinculación interinstitucional para referir a las mujeres y que se les atienda en otra institución cuando se requiere, así como para dar seguimiento a esos casos.

3. ¿Qué se puede evitar?
4. ¿Qué se debería mejorar?
5. ¿Qué circunstancias positivas han contribuido para implementar las acciones para enfrentar la violencia contra mujeres?
6. ¿Qué cambios respecto de las mujeres y de la violencia contra las mujeres percibe usted que son favorables para la implementación de estas acciones?
7. ¿A qué obstáculos se enfrentan en la Red para realizar su trabajo?
8. ¿Cuáles son los principales grupos, organizaciones, personas que obstaculizan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
9. ¿Qué hacen esos grupos, organizaciones, personas para obstaculizar la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
10. ¿Qué actores específicos identifica como obstáculos para la implementación y consecución de los objetivos de las acciones?
11. ¿Qué hacen esos actores para obstaculizar la implementación y consecución de los objetivos de las acciones?

## Evaluación y articulación

1. ¿Tienen algún mecanismo de evaluación de la atención?
2. ¿A quiénes reportan los avances y resultados de su trabajo?
3. ¿Qué posibilidades de gestión y negociación tienen con otras áreas del gobierno?
4. ¿Cuáles son los principales retos que enfrentan las Lunas?

## Temas de la entrevista con víctimas de violencia

En el caso de víctimas de violencia, hablar sobre:

1. Cómo, dónde y cuándo empezó o sucedió.
2. Cómo explica la violencia vivida, sus causas, indagar sobre usos y costumbres respecto del papel, trato y oportunidades para hombres y mujeres y su relación con la violencia vivida.
3. Ahondar en cómo reaccionaron los distintos miembros de la familia ante la violencia vivida, quién apoyo a la víctima, quién no.

4. Qué se hizo, si se recurrió o no a alguna centro de atención, al DIF, a algún centro de salud, Luna, si se levantó o no denuncia. Obtener una descripción detallada de cómo se atendió el caso, qué resultados se obtuvieron.
5. Respecto de lo que hizo frente a la violencia vivida ¿Cómo supo a dónde acudir para obtener atención? ¿Qué tipo de atención obtuvo?
6. ¿Conoce la Red de Mujeres?
7. ¿Conoce los Pilares?

#### Temas de la entrevista con organizaciones de la sociedad civil

1. ¿Sabes si hay política pública en la Ciudad de México para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres? ¿En qué consiste? ¿Cuáles son sus principales características?
2. Hasta antes del cambio de gobierno ¿Qué se hacía para prevenir y atender la violencia contra las mujeres en la Alcaldía? ¿Quién hacía qué?
3. A partir de este año, ¿qué se hace para prevenir y atender la violencia contra las mujeres en la Alcaldía? ¿Quién hace qué? (identificar, instituciones, instancias, organizaciones)
4. (Si no se menciona a la Secretaría de las Mujeres indagar) ¿Hace algo la Secretaría de las Mujeres para prevenir y atender la violencia contra las mujeres? ¿Qué hace?
5. ¿Qué se hace en las Lunas para prevenir y atender la violencia contra las mujeres? ¿Cómo se hace, de qué manera se contribuye en las Lunas a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres?
6. ¿Conoces la Red de Mujeres?
7. ¿Conoce los Pilares?