



**Violencia contra mujeres y seguridad
ciudadana en México. Un acercamiento desde
el ámbito municipal para la formulación e
implementación de políticas**

Roberto Castro
Florinda Riquer
Coordinadores

Reporte de trabajo de campo: Iztapalapa, Ciudad de
México

Enero, 2019

Contenido

I. Metodología	3
1.1. Revisión documental de la política pública en materia de violencia de género en la Ciudad de México y en la Delegación/Alcaldía Iztapalapa	3
1.2. Observación participante.....	6
1.3. Entrevistas	6
2. Cambios en la organización político-administrativa de la Ciudad de México: el fin de las Jefaturas Delegaciones	8
2.1 Caracterización sociodemográfica de la Delegación Iztapalapa.....	9
2.2 Organización político-administrativa de la Delegación Iztapalapa.....	12
2.3 Contexto político-partidario de Iztapalapa	14
2. Datos sobre el panorama de las violencias sexuales, feminicidio y homicidio de mujeres en Iztapalapa y la Ciudad de México.	15
3. Paradojas de la solicitud/investigación de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México.	17
4. La política delegacional en materia de violencia de género.	25
5. Principales resultados y hallazgos del trabajo de campo.....	29
5.1 Los “Módulos Delegacionales de Atención a la Mujer” (Modam) de Iztapalapa..	29
5.2 Investigación de los feminicidios / homicidios de mujeres y violencias sexuales en la Delegación Iztapalapa	37
6. Conclusiones	41
Referencias	41
Anexo 1. Información de las personas entrevistadas	44
Anexo 2. Organigrama de la Dirección General de Desarrollo Social	46
Anexo 3. Incorporación de la perspectiva de género y la prevención y atención de la violencia contra mujeres en los programas de la Delegación Iztapalapa	47
Anexo 4. Módulos Delegacionales de Atención Integral a la Mujer y la Familia (Iztapalapa) ¡Error! Marcador no definido.	

I. Metodología

El objetivo de la investigación fue conocer cómo operan cotidianamente los funcionarios del gobierno alcaldía de Iztapalapa encargados de la política pública de prevención, atención y erradicación de la violencia sexual y de los homicidios de mujeres y feminicidios; esto con el propósito de conocer y reflexionar cómo estos tipos de violencia pueden o no articularse con la política de seguridad pública local.

Los objetivos específicos fueron:

- Recabar información sobre qué hacen los funcionarios en materia de prevención, atención y erradicación de la violencia de género y, en específico, la violencia sexual y el homicidio de mujeres/feminicidio.
- Conocer las creencias, opiniones y prácticas de los funcionarios locales que se traducen en atender/no atender, colaborar/no colaborar, etc., en casos de violencia sexual y homicidio/feminicidio.
- Explorar cómo se organiza la política de seguridad municipal y cómo puede articularse con de violencia contra las mujeres.

1.1. **Revisión documental de la política pública en materia de violencia de género en la Ciudad de México y en la delegación/alcaldía Iztapalapa**

Para comprender el proceso político-administrativo que significó la creación de las delegaciones del Distrito Federal –actualmente Ciudad de México– y, en particular, la Delegación Iztapalapa, se revisó la “Gaceta Oficial del Distrito Federal” durante un extenso periodo que comienza en el año 2000 (cuando se establecen las dieciséis delegaciones) hasta el 2018. El hecho de que la investigación coincidiera

con el proceso político de transformación de la Ciudad en una entidad federativa influyó para comenzar partiendo del estudio de la “Constitución Política de la Ciudad de México” hasta las principales leyes que regulan la prevención, atención y erradicación de la discriminación y violencia contra las mujeres en la Ciudad de México. Estas normas son las siguientes:

— Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, 2008;

— Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, 2009;

— Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, 2011;

— Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, 2013;

— Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas, 2014;

— Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018;

— Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México 2015-2018;

— Programa Institucional del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México: “Igualdad y No Discriminación 2014-2018”;

— Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018;

— Programa Institucional del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal 2015-2018;

— Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno del Distrito Federal y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres;

— Plan de Acción Interinstitucional para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Femicida en el Distrito Federal, 2013-2018;

— Ley de Víctimas para la Ciudad de México, 2018.

Además, se analizaron los principales instrumentos jurídicos que rigen la discriminación y violencia contra las mujeres de la Delegación Iztapalapa, entre ellos están los siguientes:

— Programa de Desarrollo Delegacional de Iztapalapa 2015-2018;

— Reglas de Operación de diversos Programas Sociales a cargo de la Delegación Iztapalapa, 2015, 2016, 2017 y 2018;

— Modificaciones al Manual Administrativo en su parte de Organización. Administración Pública del Distrito Federal, Delegación Iztapalapa, del periodo 2008 al 2018; y el

— Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.

De la misma forma, se consultó un voluminoso número de informes de labores de distintas dependencias de gobierno, diagnósticos e informes elaborados por académicos y organizaciones no gubernamentales. De todos ellos, cuatro se consideran importantes para la presente investigación porque contribuyen a dimensionar, aún con limitaciones, aspectos específicos del feminicidio y la violencia sexual en Iztapalapa. Estos documentos son los siguientes:

— Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres en la Ciudad de México, 2017;

— Primer informe del Comité de Ciudadanas en Observación y Seguimiento del Proceso de Alerta de Violencia de Género en la Ciudad de México (Comité de Alerta CDMX), 2018;

— Informe de labores de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México 2016-2017;

— Diagnóstico sobre la Violencia contra las Mujeres y las Niñas en el transporte público de la Ciudad de México, 2017.

1.2 Observación participante

Con el propósito de conocer lo que cotidianamente hacen los funcionarios en materia de prevención, atención y erradicación del feminicidio, el homicidio de mujeres, y las violencias sexuales en la Delegación y en la Ciudad, se privilegió la observación participante en las siguientes dependencias de gobierno:

— “Módulos de Atención de la Mujer” (Modam) en las sedes de Aculco, Ermita-Zaragoza, Centro, Paraje San Juan, Santa Catarina y San Lorenzo Tezonco de la Delegación Iztapalapa;

— Sala de espera de la Fiscalía Especializada en Trata de Personas de la Ciudad de México;

— Sesiones del Consejo de Seguridad Pública de la Delegación de Iztapalapa, en la oficina del Consejo de Seguridad de la Delegación Iztapalapa;

— Sala de espera del área de “Servicios en Prevención y Atención de la Violencia de Género” (Sepavige), del Hospital General de Iztapalapa.

1.3. Entrevistas

Las entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios de la Delegación Iztapalapa e informantes de la Ciudad de México tenían como objetivo conocer los recursos, oportunidades, actividades realizadas y limitaciones en el trabajo cotidiano de los funcionarios a cargo de la prevención, atención y erradicación de las violencias sexuales, el homicidio de mujeres y feminicidios, así como explorar

las posibles articulaciones u obstáculos entre la política de seguridad pública y la violencia contra las mujeres.

En total se realizaron ocho entrevistas a funcionarios de nivel intermedio y operativo que realizan actividades directamente vinculadas con las violencias sexuales y feminicidas, y dos entrevistas a especialistas de la sociedad civil en violencias feminicidas y acceso a la justicia. El anexo 1 contiene la información que corresponde a las personas entrevistadas, el área de gobierno en la que se desempeñaban, la antigüedad en el puesto y la fecha en que se realizó la entrevista.

Es importante mencionar que, por factores que se mencionan más adelante, en la Ciudad de México dos importantes dependencias de gobierno en la materia declinaron participar de la investigación. Por un lado, la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la Ciudad de México no autorizó el acceso a las Fiscalías y Agencias Especializadas de los delitos que eran de interés investigar, ni de los diversos centros de apoyo gubernamentales a favor de las víctimas. Esto pese a solicitarlo formalmente. En particular no se permitió el acceso a las siguientes dependencias:

- Fiscalía Central de Delitos Sexuales de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, así como de la Fiscalía Desconcentrada de Delitos Sexuales de Iztapalapa;
- Agencia Especializada de Investigación para la Atención del Delito de Homicidio Doloso en Agravio de Mujeres y Personas con Orientación o Preferencia Sexual, por Identidad o Expresión de Género y Feminicidio;
- Centro de Justicia para las Mujeres, Iztapalapa.

Se solicitó a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad el acceso a los centros de atención a las víctimas de los diversos delitos de violencia de género que concentra y en ninguno de ellos se logró acceder. Estos centros son:

- Centro de Atención a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA);
- Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar (CAVI);
- Centro de Investigación Victimológica y de Apoyo Operativo (CIVA);
- Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas del Delito Violento (Adevi);
- Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA).

Las otras dependencias de gobierno que indirectamente declinaron participar de la investigación fueron el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (Inmujeres CDMX), así como la Unidad Delegacional del Instituto, denominada Unidad Iztapalapa "Elena Poniatowska". A causa de la falta de acceso a estas instituciones en la investigación no se pudo corroborar la operación de los más recientes instrumentos de la política pública de la Ciudad de México en materia de violencia de género.¹

2. Cambios en la organización político-administrativa de la Ciudad de México: el fin de las Jefaturas Delegaciones

El trabajo de campo de la investigación coincidió con el fin de una forma de organización política de la Ciudad de México que se remonta al año 2000, con la Reforma al Reglamento Interior del Distrito Federal, que permitió que los titulares de los órganos político-administrativos, denominadas Jefaturas Delegacionales, pudieran ser elegidos por el voto directo de los ciudadanos. Derivado de esta reforma, la Ciudad de México se organizó en 16 delegaciones y, a su vez, cada

¹ Los instrumentos de interés que no se lograron abordar consistían en la denominada Coordinación Interinstitucional responsable del diseño e implementación de la "Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal de 2008; Comisión Interinstitucional para la implementación del Programa Especial CDMX Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas, en colaboración con ONU-Mujeres de 2016; y el Sistema contra la violencia de la Ciudad de México de 2018, derivado de las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) en octubre de 2017, en el marco de la Solicitud de Declaratoria por Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM).

delegación se organizó y dividió administrativamente en Direcciones Territoriales para acercar los trámites y servicios a la ciudadanía.

De acuerdo con el artículo 117 del Reglamento mencionado, las delegaciones tenían competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, “en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y otras que señalen las leyes”.² En la práctica, el marco legal con el que funcionaron las delegaciones durante casi dieciocho años presentaba importantes limitaciones, principalmente las relacionadas con el diseño de las políticas públicas y la autonomía financiera, ya que dependían de los acuerdos con administración central o del gobierno de la Ciudad de México.

El desempeño de las personas a cargo de las Jefaturas Delegacionales se desarrolló sin la injerencia de un órgano de la ciudad que los fiscalizara y supervisara (Reveles, 2017:144); sin embargo, estuvo marcado fuertemente por las diferencias partidarias entre el gobierno de la ciudad y las delegaciones. Con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México (17 de septiembre de 2018)³ la organización político-administrativa de la ciudad se transformó profundamente y, con ello, las 16 Jefaturas Delegacionales se organizan actualmente en alcaldías o municipios. Esto significa que la Ciudad de México se eleva como Entidad Federativa y sus antiguas demarcaciones territoriales se organizan ahora en un nivel de gobierno municipal, con personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto. El conjunto de las dieciséis alcaldías constituye el Cabildo, y funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno de la Ciudad de México.

2.1 Caracterización sociodemográfica de la Delegación Iztapalapa

² Gaceta Oficial del Distrito Federal, décima séptima época, 12 de agosto de 2008, número 397.

³ Gaceta Oficial del Distrito Federal, vigésima época, 5 de febrero de 2017, número 1.

Iztapalapa es la alcaldía con mayor densidad de población, es decir, más de un millón 800 mil personas habitan en ella. Su población representa el 21 % de la población total de la Ciudad de México. La densidad poblacional guarda estrecha relación con el importante número de nacimientos registrados en la alcaldía respecto de las otras alcaldías de la ciudad. Históricamente el crecimiento poblacional de Iztapalapa ha sido vertiginoso, sobre todo entre 1950 y 1990, ya que la población se multiplicó veintiuna veces. En los últimos diez años la tendencia general de nacimientos en las Alcaldías de la ciudad parece haberse desacelerado, salvo en Iztapalapa, donde el número de nacimientos sigue siendo marcadamente voluminoso (21 % de los nacimientos en la ciudad).

De acuerdo con el último “Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de Iztapalapa 2010” elaborado por el CONEVAL, la tasa de crecimiento de los servicios públicos dirigidos a la población presenta un marcado desfase. El resultando es que más de la mitad de sus habitantes presentan importantes carencias y vulnerabilidades. Dicho en otras palabras, tan solo el 23.7 % de la población no es pobre ni experimenta vulnerabilidad.

Si consideramos el Informe Anual y lo comparamos con el “Anuario Estadístico y Geográfico de la Ciudad de México 2017” se constata que esta tendencia no se ha revertido sustantivamente. Comenzando por las carencias en materia de salud, se observa que en los últimos siete años la alcaldía incorporó once unidades médicas más a las existentes (de 57 a 68) para responder a un crecimiento de la población de algo más de 12 000 personas. Asimismo, el personal médico del sector público aumentó en 525 personas (de 1828 a 2353), lo que representa que por cada médico existen 777 personas. Esta carencia en la población de Iztapalapa no sería tan marcada si tuviera acceso a servicios médicos privados o particulares; sin embargo, menos del 6 % de la población está afiliada a estos servicios. En otras palabras, del 76 % de las personas afiliadas, algo más del 40 % está afiliada al IMSS y un poco menos de este porcentaje al Seguro Popular.

Con respecto a las defunciones si bien es cierto que fallecen mayor número de personas en Iztapalapa, en parte a causa de su elevado número de habitantes, en igual medida es notorio que la proporción de defunciones (10 405) respecto de las defunciones totales de la ciudad es marcadamente elevada. Algo similar, se observa con respecto a las defunciones de menores de un año (395), entre las que predominan las defunciones de los varones (229) con respecto a las mujeres (164). En otras palabras, casi el 40 % de las defunciones de menores de un año de la ciudad ocurren en Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Por otro lado, las defunciones de menores son más frecuentes en ciertos grupos etarios y socioeconómicos. Así, el grupo de mujeres de 15 a 34 años de edad presenta el 9.3 % de hijos fallecidos y, este grupo (319 650 ciudadanas) a su vez, es el que presenta mayor proporción de los que se encuentran en una situación de pobreza extrema.⁴

Un análisis estadístico con enorme potencial es el de las “defunciones accidentales y violentas por sexo, grupo de edad y lugar donde ocurrió la lesión” aunque, desafortunadamente no presenta datos desagregados por alcaldías de la ciudad. Entre sus potencialidades destaca que estas defunciones son principalmente de hombres (70 %). Por otro lado, las defunciones de hombres y mujeres coinciden en que ocurren, con mayor frecuencia, en la vía pública (menos de la mitad), en ambos casos, desde los 15 años en adelante. Un poco más de un tercio de las defunciones de hombres y mujeres ocurre en “Otro” o “No especificado”, mientras que menos de un tercio en la vivienda particular. En este último –defunciones en la vivienda particular– casi no se perciben importantes diferencias entre mujeres y hombres o por rangos de edad, aunque si se observa una mayor frecuencia de defunciones accidentales y violentas en personas mayores de 65 años, tanto para hombres como mujeres.

En materia de gobierno, seguridad y justicia el “Anuario Estadístico y Geográfico de la Ciudad de México 2017” presenta la información agregada de la

⁴ Programa Delegacional de Desarrollo 2016-2018.

ciudad de modo que no es posible conocer la situación específica de Iztapalapa; a excepción del número de agencias y agentes del Ministerio Público del fuero común. Sin embargo, la información parece ser errónea no solo porque registra un elevado número de agencias y agentes (18 y 100 respectivamente) sino porque además no coincide con el número de Coordinaciones Territoriales de la Procuraduría General de Justicia.⁵

2.2 Organización político-administrativa de la Delegación Iztapalapa

Iztapalapa es la tercera Alcaldía en extensión territorial (117/Km²) de la Ciudad de México, cuenta, como hemos señalado, con casi dos millones de habitantes y, es la tercera más densamente poblada (15.563 habitantes/Km²). Colinda con los municipios de Nezahualcóyotl, Los Reyes, La Paz, Valle de Chalco y Chalco, con características socioeconómicas similares.

Con base en la Reforma del año 2000, la Jefatura Delegacional Iztapalapa se organizó en siete “Direcciones Territoriales”: Aculco, Centro, Cabeza de Juárez, Ermita Zaragoza, Paraje San Juan, San Lorenzo Tezonco, y Santa Catarina. Según Reveles, “A diferencia de otras delegaciones, en Iztapalapa hubo una descentralización institucionalmente establecida para que las direcciones territoriales pudieran dar respuesta a las demandas sociales” (2017, p. 151). Sin embargo, dicho proceso no estuvo acompañado por una planeación y asignación de presupuesto adecuado a cargo de la ciudad, lo que se tradujo en un proceso político de casi veinte años caracterizado por una escasa regulación, una importante discrecionalidad de los jefes delegacionales, una sobredimensionada

⁵ <https://www.pgj.cdmx.gob.mx/>

demanda de servicios públicos y una falta de fiscalización de los recursos públicos cargo del gobierno de la ciudad.⁶

En otras palabras, aunque los factores relacionados con esta reorganización y división del territorio de Iztapalapa eran “acercar los trámites y servicios a la ciudadanía y optimizar los recursos disponibles”, estos últimos han sido tan limitados que cuestionan incluso la factibilidad de lograr un verdadero proceso de descentralización. Al comienzo tan solo 262 servidores públicos atendían a un millón 761 mil 673 habitantes, posteriormente, a principios de 2005 la nómina de trabajadores de la Delegación creció hasta alcanzar unos 10 mil trabajadores. No obstante, no se dispone de estadísticas oficiales que lo corroboren, debido a que en la Gaceta Oficial se publica la “Estructura Orgánica Dictaminada” y está integrada por tan solo 264 plazas.⁷

Estas circunstancias son indicativas, como sostiene Reveles, de que en la práctica las Jefaturas Delegacionales subcontrataron personal para atender a una demanda ciudadana exorbitante y, esto ha caracterizado y limitado hasta la fecha las funciones y actividades que realizan las Jefaturas en Iztapalapa. No es insignificante que a la fecha tampoco es posible conocer el número de servidores públicos de la alcaldía de Iztapalapa pese a que existe una Página Web del Gobierno de la Ciudad, la cual no proporciona esta información.⁸

Según observa Reveles casi desde el comienzo los jefes y jefas delegacionales se han quejado, principalmente, en los medios de comunicación, de lo que interpretan como una asignación desfavorable del presupuesto para Iztapalapa, cuyo porcentaje máximo asignado ha sido en promedio del 13 % del presupuesto total de la Ciudad de México para las delegaciones. Llama la atención que durante varios años se publicó en la Gaceta Oficial el presupuesto asignado a

⁶ En una amplia investigación documental realizada en la Gaceta Oficial se pudo constatar que este órgano oficial de difusión tuvo épocas en la que se publicaba información presupuestaria de las delegaciones, y que cambios en la restricción de esa información estuvieron relacionados con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

⁷ Dictamen de Estructura Organizacional de la Alcaldía en Iztapalapa de la Ciudad de México 2018-2021, mimeo.

⁸ <http://nomina.dgadp.df.gob.mx:8878/index.php/home>

las delegaciones del Gobierno de la Ciudad y, que en los últimos diez años de manera aproximada no se encuentre disponible, de modo que no fue posible corroborarlo.

En 2012, el Gobierno de la ciudad estableció la octava “unidad administrativa y de apoyo técnico operativo”, denominada Dirección Territorial Estrella.⁹ El documento publicado en la Gaceta Oficial establece como el único fundamento para la creación los relacionados con el crecimiento demográfico de la Delegación.

2.3 Contexto político-partidario de Iztapalapa

La Delegación Iztapalapa tiene una importante relevancia política a causa de algunos factores sociopolíticos que la distinguen de las otras delegaciones de la Ciudad de México:

En primer lugar, Iztapalapa cuenta con un elevado número de potenciales electores que le ha otorgado gran relevancia política-partidaria, “y es en ella donde la disputa por el respaldo de los ciudadanos se ha dado de manera cruenta y poco o nada democrática, tanto en procesos internos de designación de candidatos como en campañas electorales regulares” (Reveles, 145).

En segundo lugar, ciertas problemáticas como la escasez de agua potable, la inseguridad pública, la falta de regularización de viviendas o terrenos y una gran demanda de espacios educativos en todos los niveles son intensamente movilizadas en las agendas de diversos grupos políticos, organizaciones sociales y de los líderes de partidos políticos. Esa vida política intensa se proyecta en divisiones partidarias del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el partido

⁹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, décima séptima época, 28 de mayo de 2012, número 1360.

político que ha ganado las elecciones, desde la primera elección de la Jefatura Delegacional (1997), hasta el 2018, con excepción del interregno de 2009.

En tercer lugar, las divisiones del Partido de la Revolución Democrática en Iztapalapa y la Ciudad de México favorecieron la emergencia de líderes partidistas, en constante competencia electoral por la Jefatura Delegacional. Tal es el caso de la actual Alcaldesa Clara Brugada, quien ha participado de cada contienda electoral desde que ganara en 2009. Dicha competencia electoral ha establecido una forma específica de hacer política en la que las políticas sociales de la Delegación de Iztapalapa se orientan a asegurar el triunfo electoral de cierta división partidaria mediante la movilización de un voluminoso número de organizaciones civiles y partidarias.

2. Datos sobre el panorama de las violencias sexuales, feminicidio y homicidio de mujeres en Iztapalapa y la Ciudad de México

Con base en el “Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres en la Ciudad de México” en este apartado se destacan las principales agencias de gobierno que elaboran información, así como la información que se usa para caracterizar las dimensiones de las violencias contra las mujeres en la Ciudad de México e Iztapalapa.

De acuerdo con la información elaborada por la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJCDMX) y el Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México (C5CDMX), durante el periodo de enero de 2012 a septiembre de 2017, se registraron 292 casos de feminicidio y 421 casos de homicidios dolosos contra mujeres en la ciudad. De las delegaciones en las cuales se inició el mayor número de carpetas de investigación por feminicidio y homicidio doloso contra mujeres, en

el periodo mencionado, destaca Iztapalapa en primer lugar con 76 carpetas por homicidio doloso (18 %) y 62 carpetas por feminicidio (21 %).

Desafortunadamente, las instancias de gobierno no recolectan información sobre las víctimas como el estado civil, ocupación, lugar de origen, nivel de estudios, condición socioeconómica, lugar y causa de muerte de la víctima, ni si existía alguna relación entre la víctima y el victimario. La única información disponible es la edad de las víctimas de feminicidio y homicidio doloso (el 44.2 % tenía entre 18 y 30 años, 40.1 % entre 31 y 60 años, 8.6 % era menor de 17 años, 6.2 % tenía más de 60 años y del resto no se cuenta con el registro de su edad), así como de los victimarios.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (TSJCDMX) señala que, en el mismo periodo, fueron consignados un total de 250 averiguaciones previas o carpetas de investigación por el delito de feminicidio, y 2444 por el delito de homicidio doloso contra mujeres. Sin embargo, el Tribunal no aporta información que explique la disparidad entre homicidios (ampliamente consignados) y feminicidios (subconsignados).

Otros delitos cometidos en contra de mujeres y niñas de la ciudad, de enero de 2012 a septiembre de 2017, se pueden agrupar en primer lugar, el voluminoso número de averiguaciones previas o carpetas de investigación por violencia familiar (67 520 casos registrados), le siguen los casos de abuso sexual (9985); violación (3168) y acoso sexual (586). En tercer lugar, los 10 832 casos por lesiones dolosas; 212 casos de tortura; 173 casos de trata de personas y 112 casos de secuestro. Nuevamente, Iztapalapa concentra el mayor número de carpetas de investigación en todos los delitos, es decir, 20 % del total. La Procuraduría no registra información sobre las víctimas salvo la edad y tampoco se registra información sobre los victimarios.

Por otro lado, de acuerdo con el C5CDMX, dependencia encargada del video monitoreo de las cámaras de vigilancia de la Ciudad de México, en el periodo de enero de 2012 a septiembre de 2017 ocurrieron 7298 “incidentes por agresiones sexuales”. La Delegación con mayor número de incidentes fue

Iztapalapa con casi 20 % de los incidentes totales en la Ciudad de México. En cuanto al lugar donde ocurrieron estos incidentes, el 52 % ocurrió en la vía pública, 26 % “intramuros” y del resto no se especifica. Con respecto a los incidentes de agresión sexual cometidos en la vía pública, el 70.5 % ocurrieron en la calle, el 19.2 % en el transporte público, 2.4 % en el parque. Del total de víctimas de los incidentes registrados, 95 % eran mujeres, y la mayoría se encuentra en el rango de 15 a 30 años de edad. Asimismo, 99 % de las personas victimarias son hombres, en un rango de edad de 20 a 25 años.

Resulta importante mencionar que la información arriba detallada es la que oficialmente presentó el Gobierno de la Ciudad de México a la Conavim, en el marco de la Solicitud de Alerta de Violencia Género contras las Mujeres en 2017. Sin embargo, existen elementos, según el Grupo de Trabajo, que cuestionan la confiabilidad de la información proporcionada. A esto se suma el incumplimiento de la Ciudad de México de alimentar la base de datos del Banavim, la inobservancia de mantener en operación la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la ciudad y, en general, una gestión de gobierno con una limitada transparencia a la hora de identificar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres en la ciudad.

3. Paradojas de la solicitud/investigación de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México

En los últimos tres años, en la Ciudad de México se pueden identificar dos momentos diferentes en los que actores político-partidarios y de derechos humanos han impulsado el mecanismo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la agenda pública. El primero fue resultado del accionar de líderes y legisladores del partido “Movimiento de Regeneración Nacional”, Morena, así como de organizaciones civiles afines a estos, algunos meses después de la declaratoria de AVGCM en el Estado de México. En particular, durante una campaña en los medios de comunicación en el último trimestre de 2016, el

presidente de Morena de la Cdmx, Martí Batres, exhortó al jefe de Gobierno Miguel A. Mancera a declarar la alerta de género, argumentando que, con base en estadísticas de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, se habían cometido 53 feminicidios en los primeros 8 meses de 2016.¹⁰ Registros que, de acuerdo con Batres, equiparaba a la Ciudad de México con el Estado de México.

Finalmente, el presidente de Morena de la Ciudad elevó al Inmujeres Cdmx una solicitud acompañada de la firma de algunos “activistas” pero no se dio a conocer públicamente ni figura en la actualidad como documento público. Aunque decisiones como estas son reprochables porque restringieron a la ciudadanía importantes oportunidades para delimitar y aprehender aspectos concretos de la violencia feminicida en la Ciudad de México, en igual medida la respuesta de la Directora General del Instituto Nacional de las Mujeres Cdmx¹¹ fue censurable por los argumentos que presentó. El principal argumento fue desestimar la solicitud de alerta (en enero de 2017), señalando que esta no cumplía con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV), sin mencionar cuáles eran los aspectos no cumplimentados, y sin ofrecer a los solicitantes un plazo para subsanar el incumplimiento como lo establece dicho reglamento.¹²

¹⁰Recuperado el 5 de noviembre de 2018 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/11/16/insiste-batres-en-declarar-alerta-de-genero-en-la-cdmx>

¹¹ El documento titulado “Respuesta de la Directora General del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México a un grupo de legisladoras y activistas y al presidente del partido Movimiento de Regeneración Nacional en la CDMX, Martí Batres; que le manifestaron su preocupación por los feminicidios en la CDMX” fue difundido con el número de oficio INMUJERES-CEDMX/dg/00063/01-2017.

¹² Con lo cual se pudiera inferir de la respuesta de la directora que los incumplimientos no eran subsanables y, no obstante, en la respuesta así deberían haber sido señalados. Por el contrario, la ambigüedad de la redacción de la respuesta no permitió conocer si la solicitud no era procedente por motivos relacionados con quienes son los actores autorizados a presentar la solicitud (la respuesta se dirige a una diputada y una senadora argumentando que la solicitud no dejó asentado un domicilio para recibir respuesta, mientras a la vez ignora a los activistas, a quienes, en principio, el Reglamento autoriza como interlocutores de la autoridad); o no era procedente porque los hechos documentados o las fuentes de registro de los feminicidios no eran suficientes o

En este sentido, es posible destacar algunos hallazgos (núcleos de conflicto):

— El mecanismo de la AVCM se diseñó como un recurso de asistencia técnica de urgencia; no obstante, en la práctica se emplea como una herramienta de presión política impulsada por actores con diversos intereses, que supone un estado de emergencia en el cumplimiento del Estado de Derecho (en el entendido que el Estado no puede garantizar los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de las mujeres). Es precisamente la determinación de dicho estado el núcleo principal de conflicto entre organizaciones civiles y autoridades.

— El criterio subjetivo de que los delitos comunes contra las mujeres *perturben la paz social*, y el condicionante ambiguo de que la *sociedad así lo reclame*, establecido en la Ley General de Acceso (artículo 24), no es subsanado en su Reglamento reformado (artículo 33). Esto es un factor que acrecienta el desacuerdo al momento de determinar la existencia de un estado de emergencia.¹³

— Las disputas entre los actores civiles que solicitan el mecanismo y las autoridades respecto de cómo determinar el fenómeno del feminicidio, es decir, en torno a las fuentes de información autorizadas (Inegi, Secretaría de Salud, PGJ, Banavim, etc.) son un indicio de que en más de diez años no se ha institucionalizado un sistema de monitoreo e información como lo establece el artículo 29 del Reglamento. Resulta importante señalar que esto es así porque, sin distinción de niveles de gobierno, los responsables del Sistema de Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres incumplen de diversas formas, no necesariamente similares a

autorizadas, o cualquier otro motivo. No es menos importante señalar que los artículos citados del reglamento son erróneos y no coinciden con el vigente, reformado en 2013.

¹³ Esto no significa ignorar que en la última reforma del Reglamento de la LGAMVLV se realizaron cambios para fortalecer la operatividad y reducir la ambigüedad normativa como es la pertinente derogación del artículo 34 que, para que la solicitud de declaratoria fuera “admitida”, exigía de las organizaciones de derechos humanos requisitos excesivos: “afirmar que existe violencia sistemática contra las mujeres”, que dicha violencia se traduce en delitos del orden común..., que la violencia proviene de un conjunto de conductas misóginas”.

nivel federal o estatal, pero que al combinarse promueven la parálisis de algunos mecanismos de la Ley General como es el caso del Banavim.

— Paradójicamente, aunque la directora del Inmujeres Cdmx determinó la improcedencia de la solicitud de investigación, la autoridad elaboró lo que constituye la primera respuesta oficial sobre el feminicidio en la Ciudad de México. Pero a la vez se trata de una acción inédita y controvertida, pues se arrojó una función específica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema, quien está obligada a sistematizar información, en particular, la relacionada con la “incidencia de la Violencia contra las Mujeres que conlleven a posibles casos de alerta de violencia de género”.¹⁴

— Con respecto a la política en materia de prevención, atención y erradicación de la violencia feminicida de la Cdmx, la directora destacó la construcción de dos plataformas de monitoreo e información. La primera, conocida como “Red de Información de Violencia contra las Mujeres” tiene por objetivo recolectar y dar seguimiento a los casos de violencia contra las mujeres y niñas, registrados por las instituciones públicas del Gobierno de la Ciudad de México encargadas de brindar atención (incluyendo las 16 alcaldías), según lo establece el art. 16 de la LAMVLV.

— La segunda plataforma, denominada “Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida” (Siarvfem) forma parte del “Plan de Acción Interinstitucional para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Feminicida de 2013. El propósito de este sistema es enlazar en tiempo real información proveniente de víctimas recurrentes de violencia de los servicios públicos de salud del Gobierno de la Cdmx (por lesiones diversas atribuibles a eventos de violencia de género); con los registros de la PGJDF en los servicios de atención, así

¹⁴ El Reglamento no establece cómo se debe colaborar entre las instancias federales y las estatales/locales de modo que no existe una división clara de las competencias específicas para cada nivel de gobierno.

como los registros en las denuncias de casos; con la información de los servicios de atención a mujeres víctimas de violencia de la SSP y los casos de mujeres a las que se han otorgado órdenes de protección.

— Aunque la directora no fundamenta la necesidad de contar con dos plataformas de monitoreo e información, se comprende que hasta noviembre de 2016 (fecha en que se publicaron en la Gaceta Oficial), el gobierno de la Ciudad de México incumplía con respecto a la Ley General. Pero lo más importante de señalar es que la respuesta del gobierno a la problemática del feminicidio y la violencia sexual es más bien contar con información sobre estos delitos.

El segundo momento en el que se impulsó el mecanismo de la alerta de género para que ingrese a la agenda pública de la Ciudad de México fue cuando dos organizaciones de derechos humanos, “Justicia Pro Persona, A. C.” y el “Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C.”, solicitaron la declaratoria de alerta, esta vez a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contras las Mujeres (PASEM), el 7 de septiembre de 2017.

Como se aprecia en el “Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres en la Ciudad de México”, la Secretaría Ejecutiva y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) excedieron los plazos establecidos en todas las etapas del proceso previstas en el Reglamento. Así, un mes más tarde, el 6 de octubre, la Conavim emitió el acuerdo de “admisibilidad” de la solicitud y, con el argumento de que la respuesta de los académicos especialistas fue insuficiente, recién el 20 de octubre tuvo lugar la sesión de instalación del grupo de trabajo. Llamativamente, mientras el grupo de trabajo entregó el informe a la Secretaría Ejecutiva a tiempo (el 17 de noviembre), por su

parte, la Conavim se demoró cuatro meses en publicarlo, es decir, el 26 de marzo de 2018.¹⁵

Antes de la conformación del grupo de trabajo, la Conavim emitió la recomendación para la Ciudad de México de “seis medidas de implementación urgentes”,¹⁶ que, al examinarlas, difícilmente se podría acordar que pudieran resolverse de manera urgente, sino por el contrario, en el mediano o largo plazo. Las medidas que recomendaron son las siguientes:

1. Alcanzar una especialización técnica en todo el funcionariado que atiende temas de violencia contra las mujeres a partir de definir perfiles, procesos de selección, capacitación continua y evaluación del desempeño;
2. Fortalecer la transparencia de todas las actuaciones de las autoridades y los registros precisos de los casos de violencia en contra de las mujeres en la Cdmx;
3. Fortalecer las acciones de investigación, particularmente en materia forense, criminalística para que alcancen un grado de excelencia y de absoluta transparencia, eliminando cualquier espacio de impunidad, de manera particular en el delito de feminicidio;
4. Fortalecer la justicia en materia familiar para que esta alcance mayores grados de excelencia en el cumplimiento de ordenar de manera pacífica los conflictos del orden familiar;
5. Desarrollar los protocolos de atención a las mujeres en situación de violencia, en las instituciones dedicadas a su atención, y
6. Fortalecer los mecanismos de búsqueda inmediata y mediata con el propósito de alcanzar mejores resultados en los casos de mujeres y niñas no localizadas.

En este sentido, se corrobora lo que observan Lucas y Roth (2018) al evaluar el mecanismo de la alerta en México cuando señalan que, mientras la

¹⁵ Recuperado el 12 de noviembre de 2018 <https://www.gob.mx/conavim/prensa/entrega-conavim-informe-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-cdmx>

¹⁶ Recuperado el 13 de noviembre de 2018 <https://www.gob.mx/conavim/prensa/entrega-conavim-informe-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-cdmx>

legislación establece con cierta claridad el carácter subsidiario y de urgencia de la AVGM, las acciones gubernamentales impulsadas mediante la alerta tienen propósitos ambiguos, diversos, incluso propios de una política pública. Por lo tanto, es posible que la Conavim se extralimitara en sus competencias al formular y solicitar medidas de política pública al gobierno de la Ciudad que no son o estaban reglamentadas.

Con la publicación del “Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la Ciudad de México”, que no encontró elementos que justificaran la declaración de la alerta en la ciudad, se generó una nueva situación confusa al constituirse un cuerpo de funcionarios de la ciudad responsable de diseñar, implementar y dar seguimiento a las recomendaciones, con el nombre de “Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario” (denominación específica para el grupo de trabajo cuando se declara la alerta, según el Reglamento de la LGAMVLV).

Durante el trabajo de campo se pudo constatar en gran parte de los funcionarios de nivel operativo de gobierno de la Ciudad de México cierto malestar y rechazo a participar en la investigación. Mediante el argumento de que era necesario solicitar autorización a sus superiores, los funcionarios buscaron formas, aparentemente no conflictivas, para dilatar cualquier encuentro, incluso restringiéndome la posibilidad de observar las actividades en las oficinas de atención al público. Además de factores relacionados con la transición/instalación de una nueva administración en el gobierno de la ciudad, uno de los factores que mencionaron unos pocos fue que los funcionarios estaban trabajando bajo mucha presión. Por contrapartida, los funcionarios de la Delegación Iztapalapa expresaron un inesperado interés en participar de la investigación, así como que observara su trabajo.

Los resultados de la investigación del Grupo de Trabajo cuestionaron que la Ciudad de México estuviera realizando una política pública integral efectiva en materia de violencia contra las mujeres. Sin embargo, ninguno de los funcionarios con los que platiqué de la Ciudad de México y entrevisté de Iztapalapa conocía los

resultados del Informe. Llama la atención que solo los integrantes de las organizaciones de derechos humanos solicitantes de la Alerta sabían que los avances de la ciudad en materia de feminicidio y violencia sexual eran muy limitados. Entonces, ¿qué podría significar para los funcionarios de la Ciudad de México “trabajar bajo mucha presión”? Ante la insistencia, comentaron que los funcionarios recibieron instrucciones de restringir el acceso a la información gubernamental a la ciudadanía. Las preguntas que quedaron sin responder fueron las siguientes: ¿Cómo explicar que los funcionarios de Iztapalapa ignoraran los resultados del Informe? ¿Qué factores contribuyen para que la solicitud de la Alerta de Violencia de Género figure como un asunto de interés exclusivo de unas organizaciones de derechos humanos?

En octubre de 2018, el cierre del trabajo de campo coincidió con el vencimiento del plazo (de los seis meses establecidos en el Reglamento de la LGAMVLV) para que el titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México informara a la Conavim sobre las acciones implementadas y a implementar para cumplir con las recomendaciones del grupo de trabajo. Las organizaciones solicitantes de la alerta informaron que el titular del Ejecutivo de la Ciudad de México había solicitado una prórroga a la Conavim¹⁷, que fue autorizada, pero se desconoce si efectivamente las nuevas autoridades se encuentran trabajando en una reelaboración de la política pública acorde a las recomendaciones. Recordemos que el Grupo de Trabajo propuso cambios profundos en las políticas de seguridad pública, de acceso a la justicia, de investigación de los delitos, de transparencia e información, así como de la administración pública de la ciudad y de las alcaldías.

En este sentido, resulta impredecible saber cómo concluirá un proceso que exige cambios importantes en la política pública de la ciudad, y que autoriza únicamente al Grupo de Trabajo a dictaminar si se implementaron o no las medidas mencionadas. Puesto que, con base en el último inciso del artículo 38 del

¹⁷ Recuperado el 13 de noviembre de 2018 <http://derechoshumanos.org.mx/pese-a-agudizacion-de-los-feminicidios-conavim-frena-declaratoria-de-avg-en-la-cdmx>

Reglamento se establece que: “En caso de que el grupo de trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional, en términos del artículo 25 de la Ley, emitirá la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación del dictamen”.

4. La política delegacional en materia de violencia de género

Una característica distintiva del proceso de elaboración de las políticas contra la discriminación de las mujeres de la Ciudad de México de los últimos veinte años es que, inicialmente, fueron diseñadas como parte de las políticas de desarrollo social y, de manera reciente, son concebidas con un alcance más amplio, es decir, como uno de los ejes en que se organizan los programas de desarrollo de la ciudad. En este sentido, podemos observar en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 el interés del gobierno por elaborar la política pública local con base en un enfoque de discriminación contra las mujeres (aunque desde la “equidad de género”) cuando señala:

La equidad de género [como] una de las prioridades de la administración, por ello cada una de las dependencias de la administración pública en el Distrito Federal habrá de enfocar su quehacer de acuerdo con esta perspectiva de forma que oriente el conjunto de su actividad. [Y luego añade] A lo largo de este gobierno habremos de lograr que las mujeres alcancen un efectivo ejercicio de sus derechos y se destierren los mecanismos de subordinación y discriminación que constituyen un lastre para nuestra sociedad (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012).

En los casi veinte años de gobierno delegacional en Iztapalapa, la política en contra de la discriminación de las mujeres ha experimentado cambios de organización administrativa, con un enfoque MED (Mujeres en Desarrollo) relativamente similar. En otras palabras, mientras el “Programa de Gobierno de la Administración Delegacional Iztapalapa 2006-2009” retoma la equidad de género,

como uno de los ejes del Programa y como un enfoque transversal coherente con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; como veremos, en la práctica las mujeres constituyen un “grupo prioritario” del desarrollo social de la Delegación.¹⁸

En este sentido, el diseño e implementación del “Eje de Equidad de Género” se asignó a la Dirección General de Desarrollo Social de la Delegación y, en específico, se reorganizó la Dirección de Promoción del Desarrollo Humano con el propósito de que además de coordinar y controlar el funcionamiento de las bibliotecas, estancias infantiles, centros deportivos, tuviera las mismas funciones con los recientemente creados Módulos Delegacionales de Atención a la Mujer (Modam). No existe en la Gaceta Oficial del Distrito Federal registro de que los módulos fueran resultado de un programa social o diagnóstico que justificara su creación.¹⁹ Sin embargo, figuran por primera vez en la Estructura Orgánica Dictaminada de la Delegación Iztapalapa a partir del año 2005.

Con base en la Estructura Orgánica Dictaminada publicada en la Gaceta Oficial, se observa que la Dirección de Promoción se organizó en tres coordinaciones y, a la “Coordinación Integral de la Familia”, le correspondieron, entre otras funciones, las siguientes:²⁰

- Coordinar, organizar y supervisar la participación de mujeres y jóvenes en los diferentes programas y eventos de Desarrollo Social.
- Verificar el funcionamiento de los espacios de atención a las mujeres y las familias y, en su caso, determinar las medidas conducentes para su óptimo funcionamiento.
- Supervisar el funcionamiento de los módulos delegacionales de atención a la mujer (Modam) en las Direcciones Territoriales, de conformidad con los lineamientos de cada programa.

¹⁸ La Ley de Planeación del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, establecían la competencia tanto del gobierno central como del delegacional en el diseño e instrumentación de la política social de la Ciudad de México.

¹⁹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, décima quinta época, 7 de enero de 2005, número 3Bis.

²⁰ El anexo 2 muestra el organigrama de la Dirección General de Desarrollo Social y la adscripción del área encargada de los asuntos de equidad de género en aquel entonces.

En 2008 se realizó una evaluación externa a la política social de la Delegación Iztapalapa, y se encontró que la Delegación no había elaborado el programa delegacional de desarrollo social como mandataba la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Además, los programas de “Equidad de Género” no estaban orientados a mujeres, sino por el contrario a la infancia.

La evaluación externa encontró que en la perspectiva de los funcionarios no tenía sentido elaborar un programa sectorial de desarrollo social, a causa de que los costos de la planeación en términos de recursos eran muy elevados, y no necesariamente esto se traduciría en un mejor servicio (p. 56). De modo que los programas sociales de la Delegación se encontraban operando sin un diagnóstico de la problemática social que buscaba atender/resolver y, es posible, que este sea también el caso de los Modam.

Finalmente, la evaluación referida consultó la Página Web de la delegación y señaló que los Módulos Delegacionales de Atención a la Mujer se encontraban operando en las siete Direcciones Territoriales en que se dividía y organizaba administrativamente la Delegación, es decir, Aculco, Centro, Cabeza de Juárez, Ermita-Zaragoza, Paraje San Juan, San Lorenzo Tezonco, y Santa Catarina. Sin embargo, no se dispone de información que confirme su instalación efectiva.

En 2008 cuando se modificó nuevamente la Estructura Orgánica de la Delegación Iztapalapa se estableció que la “Coordinación de Atención Integral a la Familia” continuaría dirigiendo y evaluando el desempeño de los Módulos. Para ello se estableció una “Jefatura de Unidad Departamental de Promoción de Desarrollo Familiar” que tendría a cargo la responsabilidad de coordinar las actividades de los Módulos y promover la colaboración de las Direcciones Territoriales en las que estos operaban.

A mediados de 2016 se estableció la actual “Jefatura de Unidad Departamental de Atención a las Mujeres” con el objetivo de coordinar las acciones en materia de violencia de género, así como de coordinar, evaluar y orientar el desempeño de los módulos, pero seguía faltando un diagnóstico y un

programa que estableciera las metas y orientara las actividades de los módulos. Se observa entonces que el crecimiento de la estructura orgánica delegacional continua en un marco conceptual de atención a “grupos prioritarios”.

Resta considerar el “Programa de Desarrollo Delegacional de Iztapalapa 2015-2018”. En cumplimiento con lo que establece el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, el primer eje de desarrollo de la Delegación es “Equidad y Sociedad de Derechos”, es decir, el programa de Iztapalapa reconoce algunas de las formas discriminación que experimentan las niñas y niños, los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores, aunque el diseño de la política pública no necesariamente apunta a cambiar los factores estructurales que reproducen la discriminación.

Esta concepción es poco coherente con las políticas sociales de la Delegación para el periodo 2015-2018, en la medida que los programas sociales están destinados a grupos específicos: mujeres jefas de familias (La Cultura Vial es Poder), mujeres jefas de familia con hijos menores (Poder Alimentario), personas con discapacidad (Poder con la discapacidad), entre otros. Sin embargo, los programas no se articulan en un Programa Sectorial de desarrollo social que organice y conjunte los esfuerzos de los programas en torno a transformar la discriminación contra los grupos priorizados.

Llama la atención que los once programas sociales se asignaron principalmente a las oficinas de Desarrollo Social, y que los Módulos Delegacionales de Atención de la Mujer no figuraran como un programa social. Además, a pesar de que la Jefatura de Unidad Departamental de Atención a las Mujeres no contaba con un programa, se le designó como unidad técnico-operativa del programa “Poder Alimentario”. Como se aprecia en sus reglas de operación,²¹ el programa consiste en una transferencia monetaria condicionada a 850 mujeres jefas de familia, de entre 17 a 35 años, en condiciones de vulnerabilidad, con hijos menores. El que los programas sociales no contemplen modificar la discriminación contra las mujeres, mucho menos la

²¹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, vigésima época, 31 de enero de 2018, número 252 Tomo II.

violencia, son indicativos de que la política pública en Iztapalapa no termina de incorporar la discriminación contra las mujeres como obstáculos concretos al desarrollo social, comunitario y político. Con el propósito de ilustrar lo que se expone, en el Anexo 3 se presenta una tabla con fragmentos tomados de los dos principales instrumentos de la política pública de la Delegación antes mencionados.

5. Principales resultados y hallazgos del trabajo de campo

En este apartado se presentan los principales resultados obtenidos mediante las entrevistas y la observación realizada en los Módulos Delegacionales de Atención a la Mujer, así como con áreas de seguridad pública y policía de investigación y Ministerio Público.

5.1 Los “Módulos Delegacionales de Atención a la Mujer” (Modam) de Iztapalapa

El trabajo de campo comenzó el 3 de septiembre de 2018 con el propósito de visitar en primer lugar los “Módulos Delegacionales de Atención de la Mujer”, pues constituyen el único esfuerzo de la Delegación Iztapalapa para contrarrestar la discriminación contra las mujeres. La decisión de visitar los módulos fue fructífera porque de haber comenzado en las oficinas centrales de la Delegación, o en su caso, en la Jefatura de Atención a las Mujeres, el resultado hubiera sido muy distinto. Estos módulos, de acuerdo con la información disponible, se establecieron para dar respuesta a la demanda y en compromiso con las mujeres. Los Modam son instancias orientadas a promover y desarrollar acciones positivas tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en ellos formalmente se promueve el desarrollo integral de la mujer, así como el conocimiento y ejercicio de sus derechos y participación.

El primer hallazgo fue constatar que la información de la página web sobre la ubicación de los módulos y los servicios que estos ofrecían no había sido modificada o actualizada en al menos 10 años, pues coincidía con la información recolectada en la Evaluación Externa de 2008. La información que contenía estaba dirigida a las mujeres con el objetivo de dar a conocer los Modam. Textualmente el mensaje refería lo siguiente:

Mujer ¿Te sientes sola, deprimida o desesperada? ¿Crees que no conoces tus derechos en familia, en pareja, o como ciudadana? ¿Quieres ser independiente y no sabes cómo conseguir empleo? ¿Deseas recibir capacitación para el trabajo? Acude a los Modam, en ellos encontrarás especialistas y profesionales que te escucharán con sensibilidad y te brindarán asesorías, orientación y apoyo. ¡En los Modam trabajamos para ti!

Nosotras, además de ser esposas y madres, somos parte central del desarrollo social. Nos enfrentamos a diversos problemas: no contamos con dinero propio, nuestro trabajo no es reconocido o somos desempleadas, somos jefas de familia, no tenemos acceso a educación o capacitación para el trabajo; y en nuestra vida cotidiana llegamos a ser víctimas del maltrato verbal, físico y sexual (Página web Delegación Iztapalapa-MODAM).²²

Los servicios que se ofrecen en los Modam son asesoría jurídica; atención psicológica individual y de grupo; talleres sobre violencia familiar sexualidad y adolescencia, escuela para padres, autoestima, relaciones familiares, relaciones de pareja, grupos de reflexión y autoayuda; además de video debates, encuentros, seminarios, cursos de capacitación para el trabajo y de alfabetización, orientación e información sobre instituciones especializadas en atención a la mujer.

Partiendo de la información publicada en la página web de la Delegación y asumiendo el papel de una persona que necesitaba asesoramiento legal y psicológico, se logró contactar telefónicamente a solo dos de los siete módulos listados, porque en los demás el número de teléfono había cambiado o no contaban con este servicio. Después de la visita al primer módulo, se le solicitó al personal referencias para visitar los otros módulos, con lo que se pudo corroborar que el personal no contaba con un directorio o folleto institucional y que, además, ignoraba los domicilios de los otros módulos o si estos se encontraban trabajando.

²² <http://www.iztapalapa.cdmx.gob.mx/alcaldia/>

En este sentido, la visita a los siguientes módulos, aunque difícil a causa de las imprecisiones del personal para indicar los domicilios, contribuyó a confirmar que en 23 años sucedieron importantes cambios, entre ellos, el hecho de que fueron dejando de operar en las instalaciones de las Direcciones Territoriales. En el anexo 4, se presenta una lista de los módulos visitados con una caracterización de los servicios que ofrecen, el personal a cargo, la formación profesional y una breve descripción sobre su accesibilidad.

Como se ha mencionado en apartados previos, la Delegación Iztapalapa es un escenario político articulado por fuertes pujas, entre líderes y grupos diversos, por recursos públicos escasos y bienes comunes igualmente escasos (agua, seguridad, etc.). Aunque los Módulos dependían en su operación y desempeño de la “Coordinación de Atención Integral a la Familia” (oficinas centrales de la Delegación), el hecho de que operaran en las instalaciones de las Direcciones Territoriales ocasionó frecuentes conflictos de poder y hasta parálisis en sus actividades.

Cuando los módulos se encontraban en las Direcciones Territoriales, los grupos, sectores partidarios (divisiones partidarias del Partido de la Revolución Democrática) y organizaciones sociales diversas los cooptaban, pasando estos a depender de las dinámicas específicas establecidas entre las autoridades de las Direcciones y los grupos o sectores. Por contrapartida, cuando los Módulos Delegacionales de Atención a la Mujer se ubicaban aparentemente lejos de las pujas en torno a los recursos, estos ganaban autonomía en sus actividades. Sin embargo, no es posible afirmar que exista una correlación entre autonomía de los módulos y especialización de la atención a la violencia. Es decir, no es que a mayor autonomía de los módulos los servicios fueran más especializados o mayor fuera la asistencia de los “usuarios”. Porque como se señalará más adelante, la asistencia de los vecinos es muy reducida en todos los módulos.

Se observó que los módulos por estar descentralizados y relativamente alejados de la Delegación formaban parte de las disputas partidarias, electorales y

de poder entre la Delegación, las Direcciones Territoriales y los grupos y asociaciones locales. Así se expresa en el siguiente testimonio:

En los Modam ha habido muchas influencias [...] Nos ha costado mucho... luego los Territoriales dicen “este centro es mío”, se lo apañan y, sí nos ha costado mucho, el que más nos ha costado es el de Santa Catarina [...]. Por lo mismo, el desconocimiento de la perspectiva de género, nada más es eso. Que los compañeros se sienten dueños de los inmuebles “pues no te dejamos entrar”. De hecho, tienen ocupadas las oficinas de cosas que no tienen nada que ver con la atención de las mujeres. Bodegas. Hay una maestra que más o menos tiene actividades para las mujeres y lo que da es papel maché, pintura, cositas así. Sí, está bien, nosotras sabemos que tejemos nuestros dolores y hacemos cosas... inclusive para vender, ganar algún recurso, pero no es el propósito [...] Está el psicólogo, está la abogada, pero difícilmente nos dan el acceso a nosotras desde aquí porque se sienten dueños de ese espacio ¿No? Nos facilitan para pláticas, para talleres, como la entrada, el área común, pero las oficinas las tienen cooptadas con sus propios recursos. Inclusive ni al baño nos dejaban entrar. [...] Además son Directores Territoriales hombres, que no tienen esta perspectiva de género y, por supuesto, creen que es más importante usar la oficina como bodega, o para cualquier otra cosa, que atender las mujeres (Personal de la Unidad Departamental de Atención a las Mujeres que tiene a su cargo los módulos).

Aunque es cuestionable que los módulos no fueron planeados para atender una problemática de género específica, el hecho de que las burocracias Territoriales en Iztapalapa estén permeadas por fuertes intereses en conflicto que cuestionan la idea de un gobierno delegacional único, homogéneo, con sus funcionarios trabajando hacia las mismas metas, hace muy difícil que herramientas como los módulos puedan producir resultados en concreto. Además, porque los grupos y organizaciones tienen capacidad política para hacer oír sus reclamos, esto, a su vez, genera una parálisis en las agencias de gobierno.

San Lorenzo Tezonco [...] Ese Modam ha tenido muchos, muchos, muchos problemas... de tipo político. No nos dejan trabajarlo por divisiones políticas de los mismos grupos de Adultos Mayores, tienen muchos problemas. Ese está muy cooptado por personas que están en grupos políticos y que meten a trabajar ahí mismo a estas personas dando talleres. Tenemos un maestro que por cierto les hizo fraude a los estudiantes [...] Todas esas personas no dependen de la Delegación, como se acaba de abrir, ya la siguiente administración tendrá que ver, ahorita ya nosotras no podemos hacer nada. Ya ves que igual si vas y les dices “pues, muchas gracias por su asistencia”, empiezan con que “ya me quitó el trabajo, te cierro el Periférico y la Jefa

Delegacional nada más viene a robar, ya me quitó mi fuente de trabajo”
(Personal de la Unidad Departamental de Atención a las Mujeres).

En este sentido, las capacidades gubernamentales para rediseñar la política de los módulos de atención han estado limitadas por factores como la duración de los gobiernos delegacionales (cada tres años), la resistencia del personal no especializado ya contratado por la delegación, la falta de planeación de un programa específico, de un programa sectorial que conjunte los esfuerzos de la política social, y de un marco conceptual reduccionista de la política social organizado en dos ejes: transferencias monetarias condicionadas a grupos prioritarios, y atención-canalización y “clientelización” a través de los centros sociales de la delegación, operados por “instructores” de artes y oficios; entre los principales factores.

Cuando concluyó la primera etapa de la investigación, la visita a los cinco módulos que se encontraban en operación arrojó más elementos para comprender las limitaciones en reelaborar una política de atención a la discriminación y violencia contra las mujeres. Precisamente, una restricción importante que se observó fue que la Delegación de Iztapalapa no ha modificado el perfil laboral del personal para su contratación para los Módulos de Atención, por el contrario, es el mismo perfil del personal para un centro cultural o social o recreativo. De modo que la formación del personal no es especializada y tampoco es posible corregir esta limitante, ya que la delegación no cuenta con programas de capacitación para su personal. Como veremos más adelante, esta misma restricción se observa en el personal encargado de la investigación de los delitos de feminicidio y violencias sexuales (Policía Auxiliar y Ministerio Público) donde es incluso más severa.

En general, todo el personal que se desempeña en los módulos es de nómina y está adscrito a la Delegación o a la Dirección Territorial y personas que ofrecen algún servicio remunerado de muy bajo costo. De acuerdo con sus responsabilidades y experiencia profesional se pueden agrupar, a su vez, en tres tipos: por un lado, el personal que dirige o coordina el módulo, solo en dos casos

eran trabajadoras sociales. Luego, el personal que brinda las asesorías, son principalmente psicólogas. Finalmente, el personal que brinda artes y oficios, algunos son trabajadores de nómina y otros no. Frente a esa heterogeneidad de trabajadores y experiencias laborales se indagó sobre los criterios de contratación del personal:

Las personas que estaban en los Modam dando cursos tienen años ahí, yo no... a lo mejor pude sacarlas ¿No? Pero creo que no es... lo correcto porque independientemente de que el centro está ahí para... digo su función es atender a mujeres víctimas de violencia. Ese tipo de casos llegan, pero son muy pocos. El centro se ocupa desde hace muchos años con talleres. ¿Quién los autorizó? La verdad es que no sé en qué administración. Pero el asunto es que si llegas y los sacas [...] se van directamente contra la Jefa Delegacional. Pero aparte finalmente son actividades que a una mujer le pueden servir como una terapia. Yo por ese lado lo vi [...] Yo no las quise quitar. [...] Pero te digo esa práctica viene uh... (Personal de la Unidad Departamental de Atención a las Mujeres).

El testimonio anterior muestra una respuesta circular sobre “cómo han funcionado los módulos”, si llegan pocos casos de violencia pues no es desacertado que se ocupen, desde hace muchos años, con talleres. La dificultad de su respuesta es que no favorece preguntarse por qué llegan pocos casos, y si existe alguna relación entre los servicios que ofrecen los módulos y los casos que llegan. En otras palabras, no es exactamente que lleguen pocos casos a los módulos, sino que las psicólogas trabajan sin especialización en perspectiva de género, además con una concepción de “asesoramiento” psicológico de una hora, hasta un máximo de cinco horas, en total, por persona. Así, los casos más frecuentes son de madres que llevan a sus hijos porque la maestra en la escuela le pide que su hijo reciba terapia psicológica, parejas jóvenes con hijos que se “les enseña la importancia de conciliar y ceder”, adultos mayores que sus hijos les quitan la pensión o no los cuidan; a todos ellos se les considera como asuntos familiares, que no necesariamente son de violencia de género, porque estos, desde su perspectiva, son “cuando llegan las mujeres golpeadas”.

En este sentido, las actividades principales de los módulos delegacionales son de tres tipos: proveer información sobre los servicios especializados de

violencia de género de la Ciudad de México y canalizar a las personas que lo soliciten; detectar problemáticas familiares generales en las que se requieran tratamiento psicológico o psiquiátrico; asesorar a las personas para definir en qué dependencias de la Ciudad de México los pueden obtener. Además, se desarrollan una diversidad de actividades relacionadas con la preparación de las mujeres para ejercer ciertos oficios (uñas, tejido, plomería) o realizar manualidades, cuidar de su salud o cierta formación (inglés).

Aunque los módulos y la oficina de “Atención a las Mujeres” no realizan seguimiento alguno de las personas que canalizan a los servicios especializados de la ciudad, se señaló que ya estaban colaborando en la captura de información de la “Red de Información de Violencia contra las Mujeres” implementada por el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México. La Red tiene por objetivo recolectar y dar seguimiento a los casos de violencia contra las mujeres y niñas, registrados por las instituciones públicas del gobierno de la Ciudad de México encargadas de brindar atención, incluyendo las 16 delegaciones, según lo establece el art. 16 de la Ley de Acceso.

Por otro lado, se observó durante la observación participante que los trabajadores realizaban sus tareas sin conocer las características de los servicios que debían brindar, de modo que, en la práctica, estos establecieron criterios arbitrarios sobre cuántas sesiones, de qué duración y a qué personas ofrecer tanto el “asesoramiento psicológico” como los talleres. La psicóloga del Modam Ermita-Iztapalapa corrobora esta observación:

Cuando llegué nadie me informó qué servicios iba a brindar. No existe un manual de organización de los Modam. Siento que la delegación nos tiene olvidados. Tengo tres años aquí y me pregunto cuál es la función que estamos cumpliendo. Antes estuve en el Cepavige (Servicios en Prevención y Atención de la Violencia de Género dependiente de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México) del Hospital General de Iztapalapa, ahí sí había una planeación, una organización y una población específica en violencia de género (Personal del Modam).

En general, no es posible evaluar si el personal con el que cuentan los Modam es limitado, para ello se debería considerar el personal en relación con la problemática, las metas y la población que se propone atender. Asimismo, no se observó que hubiera importantes restricciones para contratar personal, por el contrario, durante la visita a los módulos se constató un número de trabajadores mayor al señalado, entre ellos, representantes de la oficina central de Atención a las Mujeres de la Delegación.

Además de la falta de un programa y un reglamento, no existe una agenda de trabajo entre el módulo y las oficinas centrales, mucho menos entre los cinco módulos, lo que reduce las oportunidades de aprendizaje del personal y de obtener mayores recursos. La colaboración de los módulos con la oficina de Atención a las Mujeres se concentra exclusivamente para que estos convoquen a los vecinos a participar en las Campañas de la Jefa Delegacional en contra de la violencia de género y a favor de la recuperación de espacios públicos.

Para concluir con este apartado mencionaremos otras limitaciones que, en menor medida que las anteriores, afectan el trabajo de los módulos, ya no en la atención de la violencia de género, sino en la canalización a los servicios de la Ciudad de México.

Las oficinas donde funcionan los Modam no cuentan con domicilios con número, en parte porque la señalización de las calles en Iztapalapa es escasa y, en parte, porque los módulos suelen formar parte de un extenso terreno recuperado de la delegación, o bien, operan en anexos o partes reducidas de otras oficinas de gobierno. A esto se suma que no se han realizado esfuerzos para identificar las oficinas con una imagen, cartel o folleto.

Cuando los módulos son parte de un conjunto de oficinas de gobierno, sorprende que no todo el personal conoce los servicios y actividades que ofrece el módulo, de modo que las personas que buscan los servicios a veces son mal informadas. En parte es así porque los módulos son una caja de resonancia de los

conflictos laborales, uno de ellos es el que el propio personal establece entre personal “adscrito a la delegación” y personal “adscrito a la Dirección Territorial”.

A excepción del módulo de Santa Catarina, que se encuentra en las instalaciones de la Dirección Territorial del mismo nombre y, del módulo Ermita-Iztapalapa que se encuentra posiblemente en el mismo lugar donde se instaló desde el comienzo, los otros dos módulos cambiaron de ubicación, mientras que el de San Lorenzo Tezonco es de reciente creación. Sin embargo, los vecinos de la colonia en la que operan los cinco módulos desconocen las oficinas. Este fue el caso incluso del módulo Ermita-Iztapalapa que ha tenido mayor permanencia. Sin embargo, el hecho que se ubique debajo de un puente vehicular, en un área de grandes vialidades, en zona de asaltos frecuentes, que esté cercado con mallas ciclónicas que reducen la visibilidad, y sin vigilancia policial alrededor, se convierten en obstáculos al acceso. Con base en estos elementos, se descartó la hipótesis de que las personas pudieran trasladarse desde colonias más lejanas hacia los módulos que fueran más o menos conocidos por su trabajo.

5.2 Investigación de los feminicidios/homicidios de mujeres y violencias sexuales en la delegación Iztapalapa

Durante el trabajo de campo los funcionarios encargados de la Coordinación de Seguridad Pública, de la Policía de Investigación y del Ministerio Público IZT-1 e IZT-4 manifestaron no haber colaborado, en los últimos diez años, en ningún caso que se iniciara la investigación como feminicidio; ni haber participado en la investigación de algún tipo de violencias sexuales. Esta opinión resultó sorprendente no solo porque la delegación Iztapalapa figura en las estadísticas oficiales y en los medios de comunicación como la primera en número de feminicidios, homicidios de mujeres y violencias sexuales, sino además, porque el personal entrevistado se desempeña en las oficinas centrales de la delegación.

Uno de los factores que arroja luz a la invisibilización de los feminicidios u homicidios de mujeres y a las violencias sexuales en Iztapalapa tiene que ver con la forma en que se repartieron las competencias policiales la Ciudad de México y la delegación Iztapalapa. De acuerdo con el Coordinador General de Seguridad Pública, el personal policial de la Delegación ha experimentado cambios en los últimos 15 años de un perfil de policía intramuros a una policía de colaboración en la investigación de los delitos. Sin embargo, como señala el Coordinador la participación de la policía auxiliar de la delegación obstaculiza la investigación (que le corresponde al Ministerio Público) por no cumplir con los requisitos técnicos para la elaboración de una carpeta de investigación.

La policía auxiliar era una policía prácticamente para cubrir intramuros, en ese convenio que se hizo con el Secretario de Seguridad Pública (de la Cdmx). Bueno pues la policía delegacional ya salió a hacer trabajos de patrullaje para prevenir los delitos. [...] en la reunión de Gabinete invitamos a todos y a cada uno de los oficiales que tenemos, pues para que se empiecen a preparar, más con el nuevo sistema acusatorio que es un poquito complejo. [...] Bueno, tenemos que entenderlo y estudiarlo porque hay cosas que si... a veces no es que no quiéramos (sic) sino que a veces no sabemos cómo integrar una carpeta de investigación (Policía auxiliar).

Durante la observación participante del Consejo de Seguridad Pública algunas personas expresaron su malestar argumentando que, en general, los policías eran responsables de que las investigaciones “se cayeran” porque no habían aprendido a integrar una carpeta de investigación. Incluso, un funcionario policial externó su confusión por no saber precisar dónde comienzan y cuándo concluyen las competencias de la policía delegacional con respecto a la investigación cualquiera de los delitos. Como se aprecia a continuación la confusión está generalizada entre el personal policial:

En el dado caso que fuera en la calle y que en el momento que alguien, un familiar, un vecino o un transeúnte se dé cuenta de esta situación que me está Ud. preguntando, bueno, pues sí le vuelvo a repetir, que como policía, es el “primer respondiente” y él tendría que llevar todo el transcurso de la investigación porque él es el primer respondiente, todo el trámite que se tenga que hacer ante las autoridades correspondientes, ante las instituciones, ante el GDF, ante quien sea, él

es que tendría que hacer toda esa investigación y no soltarla hasta no terminar. (Personal de la Policía de Investigación).

En parte, los policías auxiliares de la delegación no conocen el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Femicidio, pero como lo ha señalado el Grupo de Trabajo de la Alerta de Violencia de Género para la Ciudad de México, el personal policial y ministerial de la Ciudad de México tampoco lo conoce, y no se han realizado actividades conjuntas para delimitar con claridad las competencias. De ahí que cuando se preguntó en varias oportunidades a funcionarios policiales cómo llega un cadáver de mujer con signos de violencia a la Fiscalía, la respuesta fuera siempre la misma: “directamente”:

No, fíjese que ahora sí, en nuestro patrullaje que hemos hecho, afortunadamente, no hemos tenido ningún tipo de esos delitos (sexuales, feminicidios). Casi esos delitos... cuando se han dado, llegan directamente... a la Fiscalía, directamente a la agencia del Ministerio Público. O sea, no nos hemos encontrado hasta ahorita en el patrullaje que hemos hecho en toda Iztapalapa, no nos hemos encontrado ningún tipo de esas situaciones (Personal de la Policía de Investigación).

En segundo lugar, la invisibilización de los delitos de feminicidio u homicidio de mujeres y las violencias sexuales en Iztapalapa se debe a que, una vez que la investigación comienza en el Ministerio Público, suceden diversas irregularidades que obstaculizan la judicialización de la investigación.

Muestra de lo anterior, es que los Ministerios Públicos en Iztapalapa no cuentan con un médico forense que aporte pruebas para iniciar una carpeta de investigación por delitos sexuales. De modo que las víctimas tienen la opción de entablar una demanda en la Fiscalía Desconcentrada de Delitos Sexuales, en la Colonia Tepalcates, en la parte norte-oriental de la Delegación, cerca de la Autopista México-Puebla y, más recientemente, en el Centro de Justicia para las Mujeres, en la Colonia Miguel de Lamadrid, en el extremo sur-oriental de la Delegación, próxima a la Autopista México-Puebla.

Algunas circunstancias sí se manejan directamente en las centrales porque, por ejemplo, nosotros tenemos un médico legista pero en el caso de un delito sexual, el

médico tiene que ser mujer y tiene que ser una médica forense. Hay una gran diferencia, ella sí hace una revisión para una valoración y toma muestras. El médico legista no. El médico legista solo puede valorar una lesión (Personal de la Policía de Investigación).

Otra forma de invisibilización de los delitos sexuales es concebirlos como delitos que ocurren en el ámbito privado de las familias y que, en la medida que no se denuncian, pues no hay nada más que se puede hacer.

Por lo regular, por lo regular, esos se dan (titubea) incluso dentro de las familias, se dan, se dan en lugares, por ejemplo, en los bares, se dan incluso en algunas calles. Pero tenemos un gran problema (pausa) muchos de la gente (sic), y no nada más en este delito, en muchos, no denuncia la gente. El por qué no sé. Hay por ahí una psicosis que dicen que no denuncian por miedo a la represalia. Yo a veces les pregunto si esa persona ya se atrevió a hacerme todo lo que me pudo hacer, ¿ya qué miedo puedo tener? ¿Miedo a que regrese otra vez? Si ya me lo hizo. Entonces, ¿por qué no lo voy a tener que denunciar? Yo no me explico por qué la gente no denuncia, qué es lo que pasa, por qué no denuncia (Coordinador General de Seguridad Pública).

Por otro lado, aunque los Ministerios Públicos en Iztapalapa no tienen competencia en la investigación de feminicidios, sí les compete la investigación de los homicidios de mujeres en general, y dolosos en particular. Sin embargo, el Protocolo de Investigación de Feminicidio establece que toda muerte de mujer debería ser, en principio, investigada como feminicidio. Esta obligatoriedad es imposible de cumplir en la práctica porque significaría que la Agencia Especializada de Investigación para la Atención del delito de Homicidio Doloso en Agravio de Mujeres y Personas con Orientación o Preferencia Sexual y por Identidad o Expresión de Género y Feminicidio de la Ciudad de México debería asumir desde el inicio las investigaciones de todas las privaciones de la vida de mujeres. Lo que sucede en la práctica es una gran confusión: la policía delegacional encuentra el cadáver de una mujer y, a veces, no mantiene adecuadamente la “cadena de custodia”, en algunos relatos se cree que la policía de investigación es quien determina los hechos y se subestima la participación del Ministerio Público, asimismo que los funcionarios policiales y ministeriales no

tienen una clara comprensión de la tipificación del feminicidio, y se le investiga como homicidio, tal como se ilustra en el siguiente testimonio:

Lo que sucede es que ya en el Protocolo de Feminicidio es la violencia contra la mujer cuando ya se la priva de la vida y, normalmente, en el tipo de estos, se manejan unos protocolos muy especiales. Nosotros normalmente cuando existe un homicidio, la primera instancia es llegar al lugar para ver la situación porque no todos los feminicidios, me refiero cuando lo manejan, cuando está involucrada o la víctima es una mujer pero no todos están relacionados con algún tipo de violencia de género. Entonces, ya checamos de acuerdo a las primeras observaciones, los primeros datos que se recaban para ver qué fue lo que sucedió, cual fue el hecho. Fue un hecho circunstancial donde la víctima no tuvo que ver con el esposo, el amante, etcétera. Sino que algún asalto, algún hecho circunstancial. Esos son los homicidios de mujeres que nosotros manejamos. Ya cuando es un caso de feminicidio, ya es un personal especial, porque se tiene que manejar protocolo con la víctima porque sabemos que a lo mejor fue el homicidio en razón de parentesco, o pareja conyugal, su exmarido, concubino o pareja del momento. Se cuidan todos los detalles (Personal de la Policía de Investigación).

6. Conclusiones

Nos preguntábamos qué intereses y sectores o grupos de poder pudieran contribuir a sostener una herramienta de política pública de canalización de los servicios de violencia de género de la Ciudad de México, de más de veintitrés años y cuyos resultados a la fecha son inciertos. Antes que forzar una respuesta que simplifique la riqueza de la investigación realizada, me propongo destacar dos dimensiones analíticas sobre las que se ha construido la investigación: la primera es que las políticas públicas locales no alcanzan a dimensionar la problemática de la discriminación contra las mujeres y, cómo afecta el desarrollo social. La misma política pública local es en parte responsable de que no se vea: “se ven pocos casos de violencia”, “no se ven feminicidios”. La segunda dimensión de la investigación es comprender las burocracias locales como “gobiernos dentro del gobierno” con funcionarios trabajando hacia otras direcciones o metas.

Referencias

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018) *Principales preocupaciones sobre la situación de las mujeres que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité de la CEDAW derivadas del Noveno Informe Periódico de México (70º Periodo de Sesiones, del 2 al 20 de julio del 2018)*. México

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2017) *Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres en la Ciudad de México*. México.

Comité de Ciudadanas en Observación y Seguimiento del Proceso de Alerta de Violencia de Género en la Ciudad de México. *Primer Informe. Octubre 2018*. Comité Alerta CDMX
Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2017) *Constitución Política de la Ciudad de México*. México, 5 de febrero.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2016) *Programa de Desarrollo Delegacional Iztapalapa 2015-2018*. México, 12 de mayo.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2014) *Acuerdo por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018*. México, 21 de octubre.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2013) *Memorandum de entendimiento entre el Gobierno del Distrito Federal y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU MUJERES*, México, 15 de noviembre.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2008) *Modificaciones y actualizaciones al Manual Administrativo en su parte de organización de la Delegación Iztapalapa*. México, 12 de agosto de 2008.

Incháustegui, Teresa (2017) *Respuesta de la Directora General del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México a un grupo de Legisladoras y activistas y al presidente del Partido Movimiento de Regeneración Nacional en la CDMX, Martí Batres; que le manifestaron su preocupación por los feminicidios en la CDMX*. mimeo.

Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México 2016-2017*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017) *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017*. México: INEGI.

Diario Oficial de la Federación (2018) *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

Diario Oficial de la Federación (2014) *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

Diario Oficial de la Federación (2014) *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*.

Lucas, B. y Roth F. (2018) *México. Mecanismo de Alerta de Violencia de Género. Informe de Evaluación del Funcionamiento del Mecanismo*. México: CONAVIM INMUJERES.

ONU Mujeres (2017) *Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte público de la Ciudad de México*. México: ONU Mujeres.

Reveles, Francisco (2017) "Problemas de la democracia local: la gestión de gobierno en la Delegación Iztapalapa de la Ciudad de México", *Polis* Vol. 13, núm. 1, pp. 143-177.

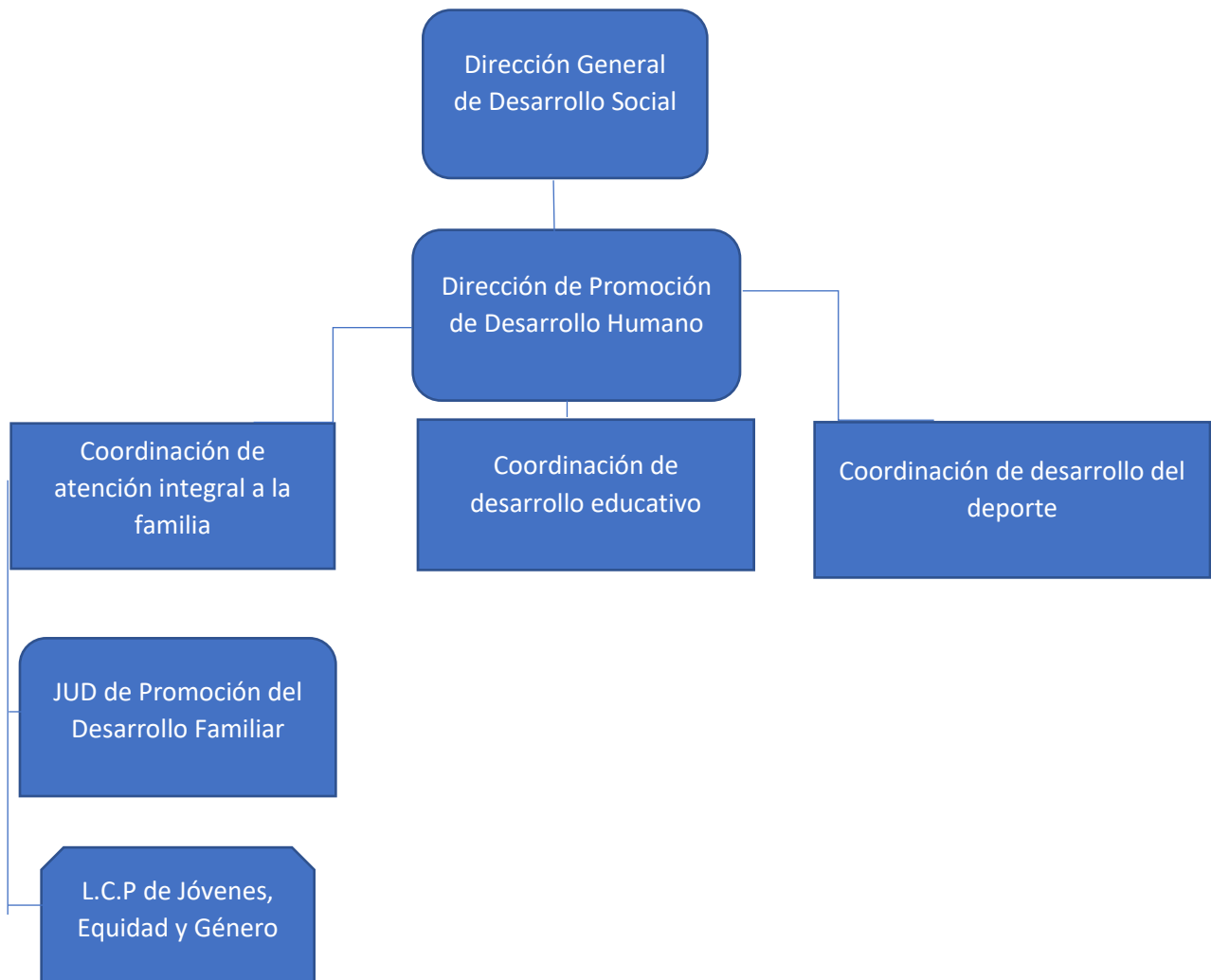
Anexo 1. Información de las personas entrevistadas

Entrevistado	Área de gobierno	Tiempo en el puesto	Fecha
<i>Psicóloga</i>	Módulo de atención a la Mujer (MODAM) Ermita Zaragoza	3 años	5 de septiembre
<i>Ex Diputada, Ex Directora, Integrante actual de equipo de transición de Morena en Santa Catarina</i>	Directora de Centro Comunitario DIF. Coordinadora de Programas Prioritarios. Directora Territorial en Santa Catarina, Iztapalapa	2007-2011 2012-2013 2013-2015	7 de septiembre
<i>Asistente del Fiscal de Trata de Personas</i>	Fiscalía especializada en Trata de Personas CDMX	3 años	10 de septiembre
<i>Jefa de Unidad Departamental</i>	Jefatura de Unidad Departamental de Atención a las Mujeres	2016-2018	11 de septiembre
<i>Líder coordinador</i>	Líder coordinador de proyectos de seguimiento a programas para las mujeres	2016_2018	
<i>Coordinador General de Seguridad Pública</i>	Gobierno delegacional (depende de la Jefatura delegacional)	3 años	18 de septiembre
<i>Responsable Coordinación territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia IZT-1 e IZT-4</i>	Agencia del Ministerio Público de la Delegación Iztapalapa	3 años	21 de septiembre
<i>Comandante en Jefe de la Policía de Investigación</i>	Agencia del Ministerio Público de la Delegación Iztapalapa	4 años	27 de septiembre

Por otra parte, se entrevistó a las siguientes especialistas provenientes de la sociedad civil:

<i>Entrevistado</i>	<i>Área de gobierno</i>	<i>Tiempo en el puesto</i>	<i>Fecha</i>
<i>Directora Fundación Equis Justicia para las Mujeres</i>	Especialista en materia de justicia en México, capacitadora de jueces de la CDMX	10 años	9 de octubre
<i>Activista Organización participante de la solicitud de Alerta de Género CDMX</i>	Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos Para Todos (RED TDT)	2 años	15 de octubre

Anexo 2. Organigrama de la Dirección General de Desarrollo Social



Anexo 3. Incorporación de la perspectiva de género y la prevención y atención de la violencia contra mujeres en los programas de la Delegación Iztapalapa

Programa de Desarrollo Delegacional de Iztapalapa 2015-2018	Reglas de Operación de los Programas sociales Iztapalapa 2015-2018
<p>Eje I Equidad y sociedad de derechos 6. Área de pertinencia: Derecho de todas</p> <p>Objetivo específico 1 Fomentar en la población una cultura ciudadana, de la paz, del reconocimiento de los derechos de todas y todos y el derecho de vivir una vida sin violencia.</p> <p>Meta Contribuir a garantizar una vida sin violencia y una formación de desarrollo humano desde la cultura ciudadana y por la paz.</p> <p>Líneas de acción Proporcionar información a la población en general, a través de las TIC, acerca de la importancia del respeto a la condición de género. Realizar eventos cada mes en puntos estratégicos de la delegación por medio de las territoriales para la promoción de la cultura ciudadana, por la paz y para una vida libre de violencia. Concientizar a la población sobre la importancia de la erradicación de la violencia, mediante campañas informativas, por medio de pláticas, trípticos, folletos y socio-dramas. Simbolizar la aceptación de la no violencia contra las mujeres mediante estrategias diversas. Realizar acciones en torno al día 25 de noviembre</p>	<p>Programa “La cultura vial es poder” VIII.1.5 Las mujeres beneficiarias serán invitadas a diversas actividades de formación e información como pláticas, talleres, cursos, encuentros o foros sobre los diversos tipos y modalidades de violencia de género, así como la capacitación en materia de derechos de las mujeres, y se proporcionarán materiales de difusión, relacionados con estos temas y la información al respecto a los lugares e instituciones a los cuales pueden tener acceso, para mayor información y atención en caso necesario.</p> <p>Programa “Poder alimentario” VIII.1.5 Adicionalmente se hará la invitación a la población beneficiaria del programa (promotores deportes) a participar en acciones de formación y orientación como: pláticas talleres, cursos, encuentros o foros sobre diversos tipos y modalidades de violencia de género, así como la capacitación en materia de derechos de las mujeres y se proporcionarán materiales de difusión, relacionados con estos temas y la información al respecto a los lugares e instituciones a los cuales pueden tener acceso para mayor información y atención en caso necesario.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los programas.

Anexo 4. Módulos Delegacionales de Atención Integral a la Mujer y la Familia (Iztapalapa)

Nombre	Dirección	Responsable	Servicios	Personal	Formación del personal	Accesibilidad
Aculco	Alfonso Toro Esq. Javier Martínez, Col. Escuadrón 201	María Alicia Solano González	Asesoramiento legal (divorcios, custodias), asesoría psicológica breve, pláticas, canalización a dependencias de la CDMX	4 trabajadores No estaba trabajando por fallas en la estructura del edificio a causa del sismo del 16/09/2017	Lic. en Psicología y Lic. en Derecho.	Muy buena: ubicado al Norte-Poniente de la Delegación, iluminado, policía/vigilancia, varios transportes públicos
Ermita Zaragoza	Luis García Esq. República Federal Sur, Col. Santa Martha Acatitla Sur	Laura Hernández	Asesoría psicológica breve, estudios papanicolau, odontología preventiva, talleres de tejido, uñas y medicina tradicional, alfabetización, canalización a dependencias de la CDMX	8 trabajadores	Lic. en Psicología, Lic. en Medicina, sin formación en violencia de género	Mala: ubicación sur-oriente, carretera a Puebla, debajo de puente vehicular, zona de asaltos, varios transportes públicos pero accesos sin vigilancia
Centro	3ra. Cerrada de Modesto Lechuga s/n Col. Unidad Habitacional Vicente Guerrero	María Dolores Hernández Balderas	Asesoría psicológica breve y canalización a dependencias de la CDMX	2 trabajadoras y talleristas	Lic. en Psicología	Buena: ubicación sur-occidente, juzgado cívico IZP-05, varios transportes públicos, vigilancia
Paraje San Juan	Av. Vergel s/n entre Manuel González y Vicente Guerrero, Col. Presidentes de México	María Lourdes Ruiz	Asesoría psicológica breve y canalización a dependencias de la CDMX	2 trabajadoras y talleristas	Lic. en Psicología	Buena: ubicación centro-occidente, varios transportes públicos, vigilancia
Santa	Dirección	María de los	Asesoría psicológica	3 trabajadores y	T.S. y Lic. en	Regular: ubicación sur,

Catarina	Territorial Camino a Santiago N° 9 Col. Ampliación Santiago Acahualtepec	Ángeles Hernández Caselín	breve y canalización a dependencias de la CDMX, papel maché, pintura, plomería, inglés.	talleristas	Psicología, Lic. en Derecho	zona de asaltos, muy alta marginación, limitado transporte público, paraderos sin vigilancia
San Lorenzo Tezonco	Anillo Periférico s/n Unidad Habitacional Mirasoles	Guadalupe Pacheco	Asesoría psicológica con costo y canalización a dependencias de la CDMX	1 trabajador y talleristas	Lic. en Psicología	