



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo
en el sur global”

Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Mesa Temática 46 “Gobierno Abierto y Derechos Humanos: trayectorias jurídicas, históricas, políticas, sociales y territoriales en América Latina”

“El escrutinio ciudadano de las instituciones y las políticas públicas: una estrategia para avanzar las agendas feministas, con amplio potencial para incidir en la apertura de los gobiernos”

Tania Escalante Nava

Coordinadora de Políticas Públicas

EQUIS, Justicia para las Mujeres



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Resumen

En los últimos años, las organizaciones feministas en México, han concentrado en la violencia contra las mujeres, gran parte de sus demandas y críticas hacia el Estado mexicano; coincidiendo en la urgencia de diseñar e implementar estrategias preventivas, atención integral, medidas que apunten a transformaciones estructurales, y fortalecer el acceso a la justicia como requisito indispensable para erradicar la violencia contra las mujeres.

Para alcanzar tal objetivo, no solo es urgente que las instituciones públicas incorporen y apliquen la perspectiva de género; sino también que operen de forma responsable, transparente y sean capaces de rendir cuentas. Asimismo, las políticas públicas además de ser sólidas, integrales y de largo plazo, deben sujetarse a mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y ejercicios de evaluación desde la sociedad civil.

El objetivo de la ponencia es mostrar el potencial de los ejercicios de auditoría que, desde una organización feminista, se han convertido en poderosas herramientas para: generar evidencia incontrovertible a la hora de exigir acciones específicas y movilizar nuestra agenda; sentar precedentes en el uso del acceso a la información pública como derecho llave para el ejercicio de otros derechos; para *abrir* al escrutinio público, información que de otra manera permanecería opaca o cerrada.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

“El escrutinio ciudadano de las instituciones y las políticas públicas:

una estrategia para avanzar las agendas feministas, con amplio potencial

para incidir en la apertura de los gobiernos”

El derecho de acceso a la información es un derecho de relativamente nueva incorporación en el debate y los movimientos sobre derechos humanos en el mundo. Evidencia de ello es que, a finales del siglo XX, solo diez países contaban con leyes de acceso a la información. Sin embargo, y siguiendo a quienes abrieron brecha, desde entonces, muchos otros países comenzaron a promover y aprobar este tipo de leyes para que la ciudadanía pueda tener información de sus gobiernos. En la mayoría de los casos, la creación de marcos jurídicos de acceso a la información ha sido resultado de los procesos institucionales de democratización más amplios; y sobre todo ante la exigencia de la sociedad civil para que sus gobiernos rindan cuentas.

México es uno de tales casos; y actualmente cuenta con uno de los marcos legales e institucionales más avanzados en el mundo en materia de transparencia y acceso a la información. Aunque este derecho se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) desde 1977, no existían mecanismos legales ni institucionales que permitieran a los ciudadanos ejercer este derecho.

Fue hasta 2002, cuando se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se establecieron las bases institucionales y legales para que todas las personas pudieran solicitar información a los poderes federales, lo que como resultado dotó a la ciudadanía de facultades para hacer exigible la rendición de cuentas por parte de las instituciones del Estado.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Posteriormente, con la reforma de 2007 al artículo 6º Constitucional, se establecieron criterios mínimos para asegurar que el acceso a la información fuera homogéneo en todas las entidades federativas. Derivado de esta reforma, se exigió la armonización de los marcos normativos en los estados, para que cumplieran al menos con criterios mínimos que garantizarán el derecho de acceso a la información en todo el país; prevaleciendo el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y sus referentes en los estados de la República, como garantes del cumplimiento de las obligaciones del Estado, en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Para 2014, una nueva reforma al artículo 6º Constitucional dotó de autonomía al ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información, ampliando el abanico de sujetos obligados de la transparencia, al incluir a sindicatos, partidos políticos, fideicomisos y cualquier persona que ejerza o reciba recursos públicos como actores que deben cumplir con la Ley y, por tanto, entregar la información pública que se les solicite.

En la actualidad, el amplio marco normativo en la materia incluye no solo a la Ley Federal, sino también una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que ha servido de modelo para reformar también las distintas Leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública. Dicho marco normativo establece un serie de principios y criterios que facilitan a las personas el proceso de obtención de información del Estado por distintos mecanismos. Entre dichos principios están:

Máxima publicidad. Toda la información que posea cualquier autoridad, institución, poder o persona que reciba y ejerza recursos públicos es pública y sólo podrá negarse de forma temporal por razones de interés público o seguridad nacional, de acuerdo con lo que establezca la ley.

Protección de datos personales. Las autoridades tienen el deber de proteger la información de la vida privada y los datos personales que tengan en su poder. Es decir, no podrán entregarla a ninguna persona que no sea el propio titular de esa información.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Universalidad. Cualquier persona puede solicitar información, esto quiere decir que el DAI no se limita a garantizar que solo los ciudadanos mexicanos puedan usarlo, sino personas extranjeras y menores de edad también.

No acreditación de interés jurídico. Al momento de solicitar información, no será necesario que el solicitante explique por qué o para qué quiere la información. Sólo habrá que hacerlo de acuerdo con los procedimientos que se establezcan en las leyes.

Expresión documental. La Constitución y la ley entiende “información” como aquella que está contenida en documentos (físicos, electrónicos, audiovisuales o cualquier otro formato). Esto tiene dos implicaciones importantes. Por un lado, la persona debe solicitar documentos para que obtenga la información que desea de forma más fácil. Por el otro, se establece la obligación de las instituciones y autoridades de documentar todas sus acciones.

Presunción de existencia. Toda la información que los particulares soliciten y que se refiere a sus facultades, competencias y funciones debe existir.

Calidad de la información. La información en posesión de las instituciones y autoridades debe ser accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.

Asimismo, el marco normativo mexicano contempla dos componentes del derecho de acceso a la información:

1. **Transparencia.** El acto, mediante el cual el gobierno publica información sobre sus acciones, las políticas públicas que diseña e implementa, el ejercicio de los recursos y cualquier información que considere relevante y de interés público.
2. **Acceso a la información.** Se refiere a todos los mecanismos que tienen los particulares para solicitar información a sus gobiernos.

Ambos componentes implican la garantía de condiciones para el desarrollo de una misma actividad: **la obtención de información de las instituciones del Estado.** Lo que cambia es el actor que desarrolla dicha actividad. En el primer caso, el ejercicio de publicar información



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

es un acto que el gobierno hace de forma proactiva en fuentes de acceso público y que, por tanto, la información que se publica mediante este acto se encuentra disponible para cualquier persona. Por otro lado, el acceso a la información es un acto que inicia un particular para solicitar información específica sobre las instituciones públicas. De acuerdo con la ley actual, las respuestas que el ciudadano obtenga mediante esta acción, automáticamente se convierten en información pública.

Desde esta perspectiva, el acceso a la información es una condición necesaria para la rendición de cuentas que los gobiernos deben tener con sus ciudadanos, pero por sí mismo no lo garantiza. Para el trabajo de incidencia que realizan las organizaciones de la sociedad civil, es importante comprender el alcance en el ejercicio de este derecho, pues en la medida en que comprendamos qué es, para qué sirve y qué resultados podemos esperar, tendremos la capacidad para usarlo como herramienta para avanzar nuestra agenda.

Es innegable que el acceso a la información y la rendición de cuentas se relacionan, vinculándose a conceptos más amplios como los de gobernanza y apertura del Estado, en un diálogo amplio y sostenido con una sociedad civil cada vez más activa. Esto implica que obtener o publicar información por sí solo no garantiza la apertura del Estado –o como mínimo del Gobierno-, para ello se requieren condiciones adicionales que se vinculan además de los marcos legales e institucionales, con el empoderamiento de la ciudadanía, acompañada y representada por la sociedad civil organizada. Entender esta diferencia es importante para hacer un uso estratégico del acceso a la información, como herramienta de incidencia en unos casos, pero también de crítica e incluso de presión en otros.

Desde esta perspectiva, entendemos la **rendición de cuentas** como una obligación de los estados democráticos para explicar y justificar ante su ciudadanía todos sus actos y las razones por las que se toman las decisiones que afectan a la sociedad. Esta obligación puede ejercitarse en dos vías: las instituciones pueden rendir cuentas voluntariamente —a través, por ejemplo, de los informes ante los congresos— o puede ser una exigencia de la sociedad o de otros actores nacionales o internacionales.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

I. La transparencia y el acceso a la información en la agenda de EQUIS, Justicia para las Mujeres

EQUIS, Justicia para las Mujeres es una organización de la sociedad civil que analiza y atiende la situación de las mujeres en el país, a partir del reconocimiento del acceso a la justicia como garantía indispensable para el ejercicio pleno de los derechos humanos. Equis se fundó en 2010 y, actualmente, es integrante de la Articulación Regional Feminista, una alianza latinoamericana de siete organizaciones en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. También ha formado parte del Grupo Asesor de la Sociedad Civil para la Oficina de ONU Mujeres en México y del Grupo de Trabajo de Mujeres y Litigio Estratégico de la Red Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Para EQUIS, el acceso a la justicia debe observarse desde un enfoque amplio que incluye la respuesta judicial, la reparación del daño, la satisfacción de las mujeres sobre el proceso, así como las condiciones estructurales que las ponen en desventaja. Para cumplir con su misión, EQUIS cuenta con tres estrategias principales: investigación, incidencia en instituciones, leyes y políticas públicas; y fortalecimiento de liderazgos para alcanzar la justicia social. El monitoreo, la investigación y la evaluación de instituciones y políticas son el eje fundamental de todas sus acciones.

En ese sentido, todas las estrategias e investigaciones de Equis se basan o incluyen el ejercicio del derecho de acceso a la información, como herramienta fundamental para detectar retos y obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia; y a partir de ahí, promover cambios e incidir en instituciones, leyes y políticas públicas.

Equis concibe la información pública como un valor democrático pues, por un lado, promueve el entendimiento de los derechos y su exigibilidad y, por el otro, favorece la



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

participación ciudadana en la toma de decisiones.¹ En el ámbito de la impartición de justicia, la transparencia y el acceso a la información ayudan a que la sociedad tenga mayor comprensión del sistema de justicia y de los procedimientos que el Estado pone a su disposición para garantizar el pleno desarrollo de las personas.² Lo anterior se suma a una creciente tendencia por parte de la sociedad civil a realizar ejercicios de contraloría social, vigilancia de políticas públicas y exigencia de rendición de cuentas.

Para EQUIS, el ejercicio del derecho de acceso a la información genera un valor agregado en dos sentidos. Al interior, para desarrollar investigaciones y proyectos metodológicamente sólidos y fuertemente sustentados en evidencias, para reafirmar o modificar nuestras hipótesis y proponer acciones factibles para que los poderes del Estado puedan implementarlas adecuadamente. Al exterior, la transparencia permite “abrir al escrutinio público” el actuar de las instituciones y los poderes del Estado.

Desde la experiencia de EQUIS, el ejercicio del derecho de acceso a la información obliga a las propias instituciones a repensar sus acciones, sus procedimientos internos y su coordinación. Por ejemplo, las respuestas que recibimos a solicitud expresa, son cada vez más específicas y concretas que aquellas que previamente se encontraban disponibles públicamente o que se utilizaban para difundir acciones con otros fines. Aún cuando dichas respuestas todavía son bastante variadas de una institución a otra. Para dar cuenta de lo anterior, EQUIS documenta todos sus ejercicios de acceso a la información, en sus informes o reportes que además, tienen una externalidad positiva pues; cuando las autoridades ven publicadas sus propias respuestas, se preocupan más por mejorar la calidad y coordinar mejor la entrega de información.

En EQUIS, este ejercicio estratégico del derecho de acceso a la información comenzó con una iniciativa que pretendía conocer en qué medida las sentencias de los poderes judiciales

¹Equis Justicia para las Mujeres, *Verificación de la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de situación*, México, 2015, p. 4.

² *Ibid.*



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

en el país incorporaban la perspectiva de género. En principio, nos dimos cuenta que la “materia prima” para este análisis no estaba disponible, pues las sentencias no eran públicas. Este mismo problema —la falta de información— se identificó también en las políticas públicas vinculadas al acceso de las mujeres a la justicia. Así, EQUIS reconoció el acceso a la información como herramienta indispensable no solo para un proyecto, sino para todo su agenda feminista.

Para ejercitar nuestro derecho adecuadamente, se hizo necesario capacitarnos y acercarnos a otros movimientos, pues nuestra agenda no incluía a la transparencia en sí misma; y por otro lado, enfrentamos también cierta complejidad para entender la ley y todo lo que implica la transparencia y el acceso a la información. Nos acercamos tanto al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI) como a las organizaciones que integran el Colectivo por la Transparencia en México. Cabe señalar que, junto con otras organizaciones feministas como el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) y el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB), somos pioneras en explorar y fortalecer una relación de solidaridad entre organizaciones feministas y de transparencia; con las que nos hemos escuchado y apoyado para afinar estrategias, lo que incluso nos ha llevado al diseño y puesta en práctica de proyectos conjuntos.

De igual forma, hemos contribuido a colocar la agenda feminista y de género en el movimiento por la transparencia y la rendición de cuentas, tan potente actualmente en México. Este intercambio ha contribuido a crear una comunidad de práctica innovadora y enseñanza mutua: las organizaciones de transparencia aprenden y entienden la importancia de incorporar la perspectiva de género en el monitoreo y la evaluación de las prácticas institucionales y las políticas públicas; mientras las organizaciones feministas —al menos las aquí mencionadas— nos hemos apropiado del alcance del uso del acceso a la información y de la relevancia fundamental de las iniciativas vinculadas a la apertura de los Estados.

Por ello, nos hemos acercado a la Alianza por un Gobierno Abierto en México, participamos en los encuentros de OGP y sobre todo promovemos la Justicia Abierta.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

II. Iniciativas estratégicas para la incidencia

Verificación del cumplimiento de la obligación de publicar las sentencias judiciales

Como parte de su participación en la Articulación Regional Feminista, EQUIS tenía la intención de instalar un “Observatorio de Sentencias Judiciales” en 2015. El ejercicio era sin duda relevante, porque hacer públicas las sentencias “permitiría conocer la tendencia seguida por los tribunales en la aplicación e interpretación de las normas”.³

Cabe reiterar que el marco jurídico mexicano compromete a los poderes judiciales —federal y estatales— a transparentar de oficio (sin que medie solicitud alguna) cierta información sobre sus atribuciones más importantes en sus páginas de Internet. Hasta ese año, las “obligaciones de transparencia” del poder judicial incluían la publicación de todas sus resoluciones y sentencias. Sin embargo, EQUIS se dio cuenta que esta obligación no se estaba cumpliendo y que, para poder instalar el Observatorio, el primer paso era revisar en qué medida los poderes judiciales cumplían o no con las exigencias que marcaba la Ley en materia de transparencia.

Como resultado de dicha revisión, EQUIS difundió el informe *Verificación de la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de situación*, en el que verificó el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, así como la efectividad de los portales de acceso a la información de los Poderes Judiciales estatales ante la obligación de hacer de dominio público todas sus sentencias o resoluciones judiciales. El propósito del diagnóstico era evaluar el cabal cumplimiento de los principios básicos para hacer pública la información de estas sentencias: publicidad, oportunidad, accesibilidad, calidad,

³Equis Justicia para las Mujeres, *Op. cit.*, p. 5.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

disponibilidad y entrega de información completa.⁴ Con ese fin, EQUIS diseñó indicadores para medir el nivel de cumplimiento de tales principios:

Principio	Indicador
Máxima publicidad	¿Es obligación del Poder Judicial publicar sentencias judiciales? ¿El Poder Judicial publica sus sentencias en su página de Internet?
Accesibilidad	¿Es sencillo localizar el lugar en dónde se publican las sentencias? El buscador de sentencias y el grado de desagregación de la información, ¿facilita u obstaculiza la búsqueda específica de sentencias?
Información completa	Cantidad de sentencias publicadas. Sobre el contenido e integralidad de las sentencias, ¿se publica la sentencia íntegra o solo una parte?
Oportunidad y permanencia	Sentencias publicadas por año de emisión
Protección de datos personales	Se publica el nombre de las autoridades y se protegen los datos personales de las personas que fungen como partes en el conflicto.

Los resultados fueron diversos y preocupantes: ningún tribunal cumplió cabalmente con sus obligaciones, partiendo de los principios analizados. Únicamente 17 estados publicaron sus sentencias de forma íntegra; las 15 entidades federativas restantes no lo hacían o sólo

⁴Equis retomó estos principios de los criterios que Paul Hunt, ex consultor de las Naciones Unidas, ha propuesto para evaluar la transparencia de sentencias judiciales (Equis Justicia para las Mujeres, *Op. cit.*, p. 5).



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

proporcionaban información genérica. Adicionalmente se encontró que: la información era desactualizada e incompleta; el diseño de los portales dificultaba, o incluso impedía la revisión de expedientes y sentencias; existía una carencia generalizada de datos desagregados y sistematizados; y de índices temáticos o búsquedas avanzadas para seleccionar el contenido por género, edad, rasgos de vulnerabilidad o incluso año de la sentencia.

En los portales de los poderes judiciales, destacó la falta de criterios homogéneos para la publicidad de las sentencias, pues cada estado lo hace de forma distinta; lo que complica la revisión de los contenidos, aun cuando la legislación establecía cuál es la información pública que de oficio deben publicar los tribunales; o al menos hasta la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia, que actualmente obliga a los poderes judiciales a transparentar solo las sentencias de *interés público*, un concepto vago e indeterminado que no está definido por criterios claros y específicos desde el poder judicial, ni desde el INAI, como principal órgano garante de la transparencia.

Por ello, EQUIS realizó un segundo diagnóstico para revisar si la homologación de los marcos normativos estatales con la Ley General de Transparencia tuvo un impacto positivo o negativo, comparando la obligación previa de publicar la totalidad de las sentencias con el criterio actual de publicar solamente las de interés público. A la par, se hicieron solicitudes de acceso a la información, tanto a los poderes judiciales como al INAI solicitando los criterios con los que determinan cuáles son las sentencias de interés público, sin que se obtuvieran respuestas satisfactorias. Una estrategia alterna será el litigio estratégico con otras organizaciones, con el fin de que se defina el concepto o incluso que desaparezca.

EQUIS busca buenas prácticas en materia de transparencia judicial y se pronuncia a favor de la Justicia Abierta con campañas de comunicación como #Esjustoque sepas, a través de la cual se difunden datos sobre el Poder Judicial y particularmente sentencias que destacan por la total carencia del enfoque de derechos y la perspectiva de género, lo que constituye violencia y discriminación contra las mujeres.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Monitoreo de la Estrategia 30-100

Como resultado de un esfuerzo conjunto para monitorear el diseño, la implementación y los resultados de la llamada Estrategia 30-100, lanzada el 25 de abril de 2016 por el gobierno de la Ciudad de México para atender el problema de la violencia sexual en contra de las mujeres en el transporte público, se publicó un Informe realizado por tres organizaciones feministas y una académica: Ala Izquierda, EQUIS Justicia para las Mujeres, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) y el Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del Programa de Derecho a la Salud del Centro de Investigación y Docencia Económicas (ADSYR).

Se llamó Estrategia 30-100 a un programa gubernamental que tuvo como propósito combatir la violencia sexual que sufren las mujeres en el transporte público: una selección de *acciones de impacto inmediato para prevenir, atender y sancionar la violencia hacia las mujeres en el transporte y los espacios públicos*, que involucraba a 18 dependencias responsables de realizar acciones en un plazo de 100 días. De igual forma, la Estrategia se anunciaba como un adelanto del Programa “CDMX: ciudad segura y amigable para las mujeres y las niñas”, implementado por el gobierno local en coordinación con la oficina de ONU Mujeres en México, como parte de su programa global sobre “*Ciudades Seguras*”.

Los objetivos de la Estrategia se centraban en:

- a) Seguridad de las mujeres en sus viajes y trayectos.
- b) Atención a víctimas de violencia, sobre todo en el transporte público.
- c) Acceso a la justicia para garantizar atención adecuada a las víctimas.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

- d) Desarrollo de herramientas útiles para la disuasión de estos eventos y para generar un compromiso de la población con el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.
- e) Estrategia de comunicación que, fortaleciendo el derecho de las mujeres a la movilidad segura, estimulara la denuncia.⁵

A simple vista, la Estrategia 30-100 presentaba problemas desde su concepción: no estaba basada en un diagnóstico adecuado del problema público que quería atacar y esta falta de diagnóstico se vio reflejada en las medidas específicas que se implementaron y que, si bien tenían las mejores intenciones, fueron mal diseñadas y, en muchas ocasiones, mal ejecutadas también. Encima de todo, el gobierno no previó indicadores, ni procedimientos adecuados para evaluar la Estrategia y poder rendir cuentas a la ciudadanía.

En otras palabras, como política pública la Estrategia 30-100 era endeble e insuficiente para hacer frente al problema que supuestamente debía atacar. Más aún: pudo incluso ser contraproducente, ya que implicó no solo un desgaste institucional y de cara a la ciudadanía, sino un gasto de recursos que se pudieron haber utilizado para otro tipo de acciones. Por eso era tan importante analizarla pues no bastan las buenas intenciones en esta materia, sino que son necesarias acciones bien fundamentadas, estudiadas y diseñadas para *de hecho* mejorar la vida de las personas.

Con ese fin se inició la investigación y el monitoreo de las acciones. Inicialmente se analizaron las obligaciones de cada una de las autoridades incluidas en la Estrategia para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres en el espacio público. Los documentos difundidos por las autoridades del gobierno de la ciudad y las solicitudes de información se convirtieron en las principales herramientas de estudio, así como algunos

⁵Equis Justicia para las Mujeres, “Estrategia 30-100, Selección de acciones de impacto inmediato para prevenir, atender y sancionar la violencia hacia las mujeres en el transporte público y los espacios públicos. Informe de Seguimiento”, México, 2016, p. 6.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

diagnósticos y experiencias similares en otros contextos. Otro insumo fue la experiencia en los Talleres convocados por ONU Mujeres, para el diseño del Programa CDMX *Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas*, que fue lanzado meses después, no libre de críticas desde las organizaciones feministas.

Se realizaron 41 solicitudes de acceso a la información, dirigidas a 14 instancias;⁶ ocho de las cuales, se declararon incompetentes y sugirieron acudir al INMUJERES de la Ciudad de México, instancia que a su vez requirió prórroga para dar respuesta a las solicitudes. En otros casos, las autoridades declararon no contar con la información solicitada, lo que llevó a considerar la posibilidad de que las instituciones supuestamente encargadas de implementar la Estrategia la desconocían.

El trabajo de investigación y análisis, junto conversaciones entre el grupo de trabajo y con otras organizaciones, así como con el INMUJERES y la Secretaría de Gobierno de la CDMX, permitieron llegar a conclusiones y recomendaciones concretas. El Informe ofreció un análisis de cómo fue diseñada esta Estrategia –quiénes participaron en el proceso, qué diagnóstico utilizaron, qué alternativas de política pública consideraron–, cómo fue implementada y qué mecanismos de evaluación y rendición de cuentas se establecieron para monitorearla.

Como resultado se estableció que la Estrategia carecía de resultados medibles, competencia clara para las instancias, indicadores de proceso e impacto; y no tomaba en cuenta recomendaciones internacionales en materia de atención a la violencia contra las mujeres. También se detectaron fallas institucionales más amplias y estructurales: la Dirección General de Mensajes del Gobierno de la Ciudad no incluyó al INMUJERES en la

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



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

realización de la campaña de comunicación; los subsistemas de transporte operaron de forma desvinculada y; la denuncia, que sería el principal indicador cuantificable, carecía de elementos medibles de eficiencia terminal. A lo anterior se sumó el hecho de que el Código Penal vigente en la Ciudad de México, al momento en que se desarrolló la investigación, desconocía el delito de hostigamiento.

Como otras acciones de EQUIS y el resto del grupo de trabajo, el *Informe de Seguimiento* se realizó con el fin de colaborar en el diseño e implementación de políticas que atiendan el reclamo social de prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, así como de transversalizar la perspectiva de género en el trabajo cotidiano de todas las dependencias gubernamentales. La experiencia y el aprendizaje logrados con la realización del *Informe* fueron fundamentales, pues la evidencia integrada con las respuestas de las autoridades a las solicitudes de acceso a la información; por un lado, fortaleció las conclusiones del documento y, por otro, demostró las fallas en la coordinación entre instituciones de una misma administración.

De igual forma, el ejercicio arrojó evidencia sobre las dificultades que enfrentan las instituciones para practicar la transparencia activa, publicando información útil y ordenada con el fin de rendir cuentas sobre sus acciones; por lo que incluso fue posible aspirar a cierta modificación en los procesos internos para garantizar el acceso público a la información, a partir de ejercicios de acceso a la información. Prueba de lo anterior, fueron los cambios en el tiempo de entrega y la calidad de las respuestas que presentaron las autoridades entre las primera y la segunda ronda de solicitudes de acceso a la información, realizadas como parte del monitoreo.

Además de contener un análisis de la Estrategia 30-100, este Informe también incluyó una serie de recomendaciones que pretendían contribuir a mejorar la manera en las que las políticas públicas se diseñan, implementan y evalúan, ya que el ejercicio de nuestros derechos depende de ello; puesto que los derechos sin políticas públicas adecuadas y efectivas se quedan en el papel. En ese sentido, es importante identificar los retos y



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

obstáculos que enfrentan quienes diseñan e implementan las políticas públicas, porque es una manera de identificar los retos que existen para el ejercicio de nuestros derechos. Y el escrutinio público del quehacer estatal justamente pretende abonar e a ello: no solo a la crítica de cómo se entienden desde el Estado los problemas que afectan a las mujeres, sino también a las posibilidades que tiene el Estado, desde sus tres poderes de hacerle frente a dichos problemas.

El tono crítico del Informe apuntó a la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas integrales que aborden la violencia considerando las desigualdades estructurales que afectan de manera diferenciada a mujeres y hombres; formulando medidas enfocadas a la prevención y no solo a *atender casos* con enfoques paliativos que no resuelven las problemáticas en el corto ni el largo plazo. Las cuatro integrantes del grupo trabajo teníamos claro que un problema estructural como la violencia de género, no se resuelve con políticas públicas simplistas que dejan intocada la desigualdad de fondo y no cambian la *posición* de vulnerabilidad y de riesgo en las que se encuentran muchas mujeres.

Con ese fin emprendimos un trabajo sistemático de monitoreo del programa y escrutinio público de las acciones del gobierno; y en el camino, pasamos de ser el Observatorio Ciudadano de la Estrategia 30/100, para convertirnos en el Observatorio de Políticas Públicas para combatir la Violencia contra las Mujeres; para promover un debate crítico alrededor dichas políticas y contribuir a su fortalecimiento a través del escrutinio público, para el análisis y la generación de propuestas, la incidencia y la exigencia de apertura, transparencia y rendición de cuentas por partes del Estado.

Resultado del informe, tras haber encontrado cierta resistencia, se detectaron algunos cambios en el discurso de las autoridades capitalinas, incluyendo algunas de nuestras recomendaciones. Mejor aún, actualmente EQUIS –con apoyo del Observatorio- colabora con ONU Mujeres México, en el desarrollo de documentos técnicos para la implementación del Programa Ciudades Seguras en coordinación con gobiernos de las ciudades de Torreón, Coahuila y Puebla, Puebla. Estamos trabajando desde adentro!



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Auditoría ciudadana de los Centros de Justicia para las Mujeres

En 2016, identifiqué la necesidad de conocer el estado que guardaba la política pública de los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM) a nivel nacional, centrándose en su diseño institucional. Para ello, recurrimos una vez más a herramientas de acceso a la información pública (transparencia activa¹ y pasiva²) con el fin de analizar el diseño institucional y los recursos disponibles en los 31 Centros que operaban entonces.

Como una de las políticas públicas más importantes de combate a la violencia, los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM), fueron creados al amparo de un marco jurídico cada vez más amplio en materia de derechos humanos de las mujeres; así como ante la exigencia de las organizaciones feministas de que se cumplieran cabalmente las obligaciones derivadas de compromisos y mandatos internacionales como las sentencias impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) al Estado Mexicano en los casos de Inés y Valentina y “*Campo Algodonero*”.

Creados por la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) en 2010; se trata de espacios integrales que concentran servicios interinstitucionales y especializados de atención con perspectiva de género, para mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos; garantizando el acceso a la justicia a través de servicios de atención legal, médica, psicológica, empoderamiento económico, ludoteca y refugio temporal.

En el caso particular de los CEJUM, su existencia no solo se justifica si no que se hace indispensable ante los altos índices de violencia contra las mujeres, particularmente el incremento en los casos de feminicidio que vemos actualmente en México. De ahí que su operación e impacto sea asunto prioritario para el análisis de las políticas públicas desde las



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

organizaciones feministas. En principio, es primordial que sus mecanismos de monitoreo y evaluación cuenten con enfoques de género y de derechos humanos; para determinar si las acciones que llevan a cabo contribuyen realmente al acceso a la justicia de las mujeres sobrevivientes de violencia.

Por lo anterior, consideramos que un monitoreo sistemático de los CEJUM, permitiría hacer una evaluación general sobre su eficiencia, eficacia e idoneidad como política pública; además de promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas. Con miras a alcanzar dichos objetivos, el ejercicio realizado por EQUIS también buscó aportar herramientas a las organizaciones civiles para fortalecer sus capacidades de escrutinio y exigencia de rendición de cuentas.

La investigación se enfocó en medir la fortaleza institucional de 31 Centros de Justicia en 21 entidades federativas, a partir de tres unidades de análisis: estructura institucional, asignación de recursos y diseño operativo. Para conocer la estructura institucional se analizaron instrumentos de creación y mecanismos de selección del personal directivo. Respecto de la asignación de recursos, se investigó el presupuesto federal y estatal que reciben los Centros, y se analizaron los procesos de designación y evaluación del personal. El estudio del diseño operativo se centró en manuales y protocolos de atención; programa operativo anual; acuerdos y mecanismos de coordinación con los que cuenta cada CEJUM.

Nuestro principal interés radica en contribuir a que los CEJUM sean una política pública exitosa en su objetivo de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres, contribuyendo a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. El primer paso es lograr que los Centros de Justicia sean institucionalmente fuertes. De ahí que el objetivo del informe fuera detectar áreas de oportunidad y ofrecer recomendaciones para su fortalecimiento y establecer una plataforma inicial de acercamiento para el análisis de la política, que posteriormente servirá de herramienta metodológica para el trabajo del Observatorio Ciudadano de los Centros de Justicia para las Mujeres (OCCEJUM), integrado



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

inicialmente por cuatro organizaciones civiles de dos estados de la República (Oaxaca y Yucatán), en coordinación con EQUIS.

Tanto los resultados del informe como el OCCEJUM, se presentaron recientemente antes interlocutores relevantes por su influencia sobre la operación de dicha política pública. Al conversatorio acudieron representantes de: la Comisión Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, la Secretaría Técnica de la Comisión de Igualdad de Género en el Senado de la República, así como ONU Mujeres, USAID y México Evalúa, que actualmente promueve la campaña #Méxicosinhomicidios.

A nivel local, los resultados del informe y el OCCEJUM también se presentarán con las autoridades más relevantes –Fiscalías Generales, Institutos de las Mujeres y los propios CEJUM-; para contribuir tanto al fortalecimiento de los mecanismos para el acceso a la justicia de las mujeres, como al necesario proceso de ciudadanía de las políticas y las instituciones públicas. Cabe señalar que los mayores vacíos de información se detectaron en los estados, de ahí que el trabajo directo con los gobiernos locales resulta fundamental.

Las reacciones no se han hecho esperar, los medios de comunicación retomaron el asunto – con un discurso más agresivo y crítico-, publicando notas sobre una política pública que ha sido utilizada para visibilizar las acciones del gobierno mexicano a favor de las mujeres; pero todavía está lejos del debate y el escrutinio público; lo que de alguna manera la posiciona en un lugar de mucho riesgo, tomando en cuenta que estamos a un año de elecciones y la debilidad institucional con que han nacido y funcionan actualmente los CEJUM. Otro elemento de interés es que los dos Estados que forman parte de Observatorio, se encuentran en proceso de implementación de Alerta de Violencia de Género por el alto número de feminicidios. En Yucatán, ya fue autorizada; y en Oaxaca, apenas inició el proceso. Esto fortalece aun más nuestro argumento del peso fundamental que cobran el escrutinio público y la presión para la *apertura* de los gobiernos locales y federal.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

III. Lecciones aprendidas

El aprendizaje de EQUIS sobre el uso de la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información nos ha llevado a especializarnos y a planear estratégicamente los momentos en que se convierten en potentes herramientas de incidencia, incorporando este ejercicio de forma transversal para fortalecer nuestras investigaciones y nuestros proyectos. Hemos obtenido resultados tan satisfactorios, que recomendamos ampliamente a las organizaciones civiles en general, y a las organizaciones feministas en particular que adopten el ejercicio de este derecho como parte de sus actividades institucionales.

Tras realizar varios ejercicios de acceso a la información, EQUIS ha constatado que en muy pocas ocasiones, la información de interés está disponible públicamente, al menos no de forma adecuada, accesible, completa o desagregada. De ahí que nuestra principal herramienta para el ejercicio del derecho sean las solicitudes de acceso a la información, dirigidas específicamente a las instituciones o sujetos obligados de generar o manejar los datos que solicitamos, así como de hacerlos públicos.

Reconocemos también que el monitoreo sistemático de las políticas y el escrutinio del quehacer público, al menos en México todavía implica un reto importante: los tiempos pueden ser lentos, los procesos accidentados y la simulación sigue apareciendo de cuando en cuando. Por mencionar solo algunos ejemplos: 1) La Plataforma Nacional de Transparencia sigue sin funcionar adecuadamente, con todo y las críticas a lo excesivamente caro que resultó el proceso. 2) Tanto las deficiencias en el sistema como el propio marco normativo, llevan a que un proyecto basado en acceso a la información tome hasta seis meses en promedio. 3) La falta de coordinación y comunicación entre poderes y niveles de gobierno, lleva a contradicciones en la información que se recibe de una u otra instancia sobre la misma materia. 4) Recientemente, diez organizaciones abandonaron el Secretariado Técnico Tripartita con el que opera en México la Alianza por el Gobierno



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Abierto, ante los casos que involucran al gobierno mexicano con espionaje a defensores e investigadores. 5) Se han logrado avances sin duda, aunque lo local sigue siendo el reto. Y más aún, la vinculación de la *apertura* con otros fines como el Sistema Nacional Anticorrupción, cuya puesta en marcha ha implicado un gran batalla que aún no concluye.

En nuestra experiencia, el acceso a la información ha permitido observar más de cerca la actividad del Poder Judicial, que constituye uno de nuestros principales focos de atención y ha mostrado las más fuertes resistencias a salir de la opacidad y acercarse a la ciudadanía. En principio, nuestro fin era analizar sentencias para evaluar si los poderes judiciales están haciendo bien su trabajo. Tuvimos que ir un paso atrás para exigir que las sentencias sean públicas. En este momento, apostamos por la idea de un Poder Judicial Abierto, siempre pensando en nuestra meta concreta de fortalecer el acceso a la justicia para las mujeres.

El uso de las herramientas de transparencia y acceso a la información tiene un valor agregado importantísimo para las organizaciones feministas porque nos dota de evidencia y argumentos que hacen más efectiva nuestra incidencia. Nos coloca como interlocutoras válidos ante las autoridades responsables de lograr los cambios que queremos, porque construimos nuestros argumentos a partir de la información que ellas mismas nos entregan.

Desde esta perspectiva, el monitoreo y la evaluación que se realiza desde la sociedad civil organizada, no solo busca comprender las intervenciones públicas, tomando en cuenta tanto los contextos en los que se desarrollan, como sus procesos y resultados; también pretende fomentar la rendición de cuentas por parte de las autoridades sobre sus decisiones y sus actos; pero sobre todo, incidir y presionar para que la información necesaria para hacer dicho análisis esté disponible y accesible para la sociedad civil; es decir, para que gobiernos, congresos y tribunales sean ABIERTOS. No solo para avanzar en nuestra agenda, sino para reconstruir todo nuestro sistema democrático.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Los informes elaborados por EQUIS, Justicia para las Mujeres se pueden consultar en los siguientes enlaces:

https://www.dropbox.com/s/gijyz05k99qtjv6/diagnostico_verificacionsentencias.pdf?dl=0

http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/INFORME-FINAL_web.pdf

<http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/Informe-CEJUM-.pdf>