

**BOGOTÁ SIN VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES:  
UN DESAFÍO POSIBLE**

**Retos de las políticas de seguridad ciudadana  
y convivencia desde un enfoque de género**

ONU – HÁBITAT PROGRAMA CIUDADES MÁS SEGURAS  
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

AJUNTAMENT DE BARCELONA

En Alianza con UNIFEM - PROGRAMA REGIONAL CIUDADES SIN VIOLENCIAS HACIA LAS MUJERES, CIUDADES SEGURAS PARA TOD@S. AECID - RED MUJER Y HÁBITAT A.L.- AVP<sup>1</sup>

COORDINACIÓN LIBRO BLANCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA CONVIVENCIA DE BOGOTÁ  
ELKIN VELAZQUEZ M. COORDINADOR GENERAL

COORDINACIÓN MESA BOGOTÁ SIN VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES  
MARISOL DALMAZZO Y LUCY CARDONA. COORDINACIÓN TÉCNICA  
CAMILA TORRES Y ALEJANDRO RAMÍREZ. ASISTENTES DE COORDINACIÓN

COMPILACIÓN Y REDACCIÓN:  
SANDRA OSSES

EDICIÓN:  
MARISOL DALMAZZO  
LUCY CARDONA  
BERNARDO PÉREZ

CONCEPTO GRÁFICO ORIGINAL  
RED MUJER Y HÁBITAT A.L.- AVP

IMPRESIÓN:  
ARFO Editores e Impresores Ltda.  
Carrera 15 N° 54-32  
Tel.: 2494992  
casaeditorial@etb.net.co  
Bogotá, D. C.

ISBN:

PRIMERA EDICIÓN  
BOGOTÁ D.C. - ENERO DE 2010

---

<sup>1</sup> El PROGRAMA REGIONAL CIUDADES SIN VIOLENCIAS HACIA LAS MUJERES, CIUDADES SEGURAS PARA TOD@S es implementado en Bogotá por AVP ASOCIACIÓN DE VIVIENDA - punto focal de la Red Mujer y Hábitat en Colombia en alianza privilegiada con la SUBSECRETARÍA MUJER, GÉNEROS Y DIVERSIDAD SEXUAL SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. BOGOTÁ D.C. y en alianza estratégica con la RED NACIONAL DE MUJERES-CIASE. Y la Red de Educación Popular Entre Mujeres-REPEM.

Comité Directivo Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá

**PARTICIPANTES EN LA SEGUNDA FASE - MESA CIUDADES SEGURAS Y GÉNERO  
ORGANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Alejandra Ortiz - Estrategia de Igualdad de Género de la Agencia Española de Cooperación Internacional. AECID - Colombia

Silvia Arias Valencia - Programa Integral contra la Violencia de Género - UNIFEM

Erik Vitttrup - ONU - HÁBITAT

Fernando Patiño - ONU - HÁBITAT

**ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL**

Martha Sánchez - Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, Secretaría de Planeación Distrital - Alcaldía Mayor de Bogotá

Sandra Patricia Mojica - Gerencia de Mujer y Géneros - IDPAC, Alcaldía Mayor de Bogotá

Martha Buritica - Consultora

Lisa Cristina Gómez - Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, Secretaría de Planeación Distrital - Alcaldía Mayor de Bogotá

Silvana Palomino - Subsecretaria de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, Secretaría de Planeación Distrital - Alcaldía Mayor de Bogotá

Licet Cienfuegos - Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá

Rosa Aura Peña - Fiscalía

**ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y REDES DE MUJERES**

Beatriz Quintero - Red Nacional de Mujeres

Elizabeth Pino - Red Nacional de Mujeres - CENTRAP

Claudia Ramírez - Sisma - Mujer

Diana Rodríguez - Sisma - Mujer

Aracely Garzón - Mujeres, Vida y Paz

Fanny Gómez - REPEM (Red de Educación Popular Entre Mujeres)

Marcela Hernández - REPEM

Osana Medina Bonilla - Corporación Casa de la Mujer

Angela Rocío Bejarano - Corporación Identidades

Isaac Beltrán - Fundación Método

Carolina López - Fundación Método

Roman Huertas - Colectivo de Hombres y Masculinidades

Javier Omar Ruiz - Colectivo de Masculinidades y Campaña del Lazo Blanco

Juanita Barreto - Consejo Consultivo de Mujeres

Rosa Emilia Salamanca - Red Nacional de Mujeres - CIASE

Angel Gamboa - Red Nacional de Mujeres - CIASE

Rosalba Castiblanco - Consejera Consejo Territorial de Planeación

Myriam Lucy Niño - Consejo Consultivo de Mujeres

Antonieta Solórzano - Consultora

Carolina Rivera - Consultora

Luisa Fernanda Flórez - Consultora

**INSTITUCIONES LOCALES**

Flor Andrea Vargas - Casa de Igualdad de Oportunidades, Suba

Jannet Patricia Alba - Casa de la Igualdad de Oportunidades, Suba

Amanda Cruz - Casa de la Mujer, Suba

Clara Inés Caro - Grupo Focal de Ciudades Seguras, Suba

María Teresa Morales - Comisaría de Familia, Suba

Milady Ramírez - Punto Focal Mujer y Género, Alcaldía Local, Suba

Ana María Almarío - Punto Focal Mujer y Género, Alcaldía Local, Usaquén

Lilian Yolanda López - Punto Focal Mujer y Género, Alcaldía Local, Engativá  
Luz Dary Pedraza - Interlocalidad Usaquéen  
Luz Mery Palacios - Punto Focal de Ciudades Seguras, Usaquéen  
Margarita Rosa Ruiz - Casa de la Igualdad de Oportunidades, Engativá  
Luz Amparo Rincón - Casa de la Igualdad de Oportunidades, Kennedy

#### **MUJERES POLÍTICAS**

Diana García - Asesora de la Concejala Ati Quigua, Concejo de Bogotá  
Diana Guzmán - Asesora de la Concejala Ati Quigua, Concejo de Bogotá  
Caron Gonzalez - Asesora de la Concejala Ati Quigua, Concejo de Bogotá  
Dora Edith Galindo - Asesora de la Concejala Ángela Benedetti, Concejo de Bogotá  
Paola Andrea Guillen - Asesora de la Concejala Ángela Benedetti, Concejo de Bogotá

## CONTENIDO

	Pág.
<b>Presentación</b>	
Alianza estratégica para la incidencia .....	7
<b>Introducción</b>	
Los grande desafíos.....	11
<b>GÉNERO, SEGURIDAD CIUDADANA, VIOLENCIA HACIA LA MUJERES Y POLÍTICA PÚBLICA: SENTANDO LAS BASES</b>	
– Definiciones: seguridad ciudadana y violencia hacia las mujeres .....	18
– Inclusión del enfoque de género en las políticas de seguridad y convivencia ciudadana de Bogotá .....	23
<b>CINCO RETOS PARALAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO</b>	
<b>1. Cambios culturales frente a las violencias contra las mujeres en los espacios públicos y privados de Bogotá: la Ley 1257 y otras estrategias para generar equidad de género en el acceso y goce integral de la seguridad ciudadana.....</b>	<b>29</b>
– Transformación de los roles tradicionales de género.....	31
– Las violencias hacia las mujeres como un asunto público que debe ser abordado de manera integral y reconocido como grave violación de los derechos humanos.....	35
– Mecanismos para visibilizar la violencia hacia las mujeres e incluir la dimensión subjetiva de la inseguridad en las políticas de seguridad y convivencia de la ciudad.....	37
– Papel de los medios de comunicación en el logro de una ciudad libre de violencia hacia las mujeres.....	41

<b>2. Planificación y diseño del territorio de la ciudad con enfoque de género: participación, espacio público, equipamiento urbano y otras estrategias .....</b>	<b>44</b>
– Percepción, uso y apropiación del espacio público para garantizar el derecho de las mujeres a una ciudad segura y sin violencias .....	46
– Participación de las mujeres en la construcción territorial y el sistema de seguridad de la ciudad .....	55
– Incidencia del conflicto armado en la violencia hacia las mujeres en el territorio urbano .....	58
<b>3. Alianzas y estrategias para la institucionalización y transversalización del enfoque de género en políticas para la seguridad y la convivencia .</b>	<b>63</b>
– Avances en los procesos de institucionalización y transversalización del enfoque de género en las políticas de seguridad y convivencia .....	65
– Entidades vinculadas al Sistema de seguridad y convivencia de la ciudad que incorporan y apropian el enfoque de género en su cultura institucional .....	69
– Alianzas estratégicas y sinergias entre los diferentes actores y niveles de la ciudad .....	72
<b>4. Transversalización del enfoque de género en la medición e interpretación de estadísticas sobre violencia hacia las mujeres en Bogotá .....</b>	<b>74</b>
1. Visibilizar los hechos de violencia hacia las mujeres como un asunto de seguridad ciudadana.....	76
2. Profundización y cualificación en la producción y análisis de información estadística.....	79
3. Creación de indicadores de género en los procesos de producción de información de la ciudad para la construcción de políticas públicas.....	83
<b>5. Enfoque de género en los procesos de modernización y profesionalización de la fuerza pública y las instancias judiciales .....</b>	<b>87</b>
– Formación, sensibilización y apropiación de la perspectiva de género en las acciones judiciales y de la fuerza pública.....	88
– Transversalización del género en los procesos de modernización y profesionalización de la fuerza pública y el sistema judicial.....	91
<b>Bibliografía.....</b>	<b>95</b>

## PRESENTACIÓN

---

### **Alianza estratégica para la incidencia**

Este cuaderno de trabajo es resultado de una alianza establecida entre el Programa Regional Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos y Todas de UNIFEM y el Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Bogotá propiciado por ONU HÁBITAT, con el fin de incidir en la construcción de políticas públicas de seguridad y convivencia de la ciudad con una perspectiva de género y, específicamente, con miras a que el fenómeno de las violencias hacia las mujeres sea incorporado en dichas políticas.

El Programa Regional Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos y Todas, es implementado en Bogotá por la Red Mujer y Hábitat –AVP, en asocio con la Red Nacional de Mujeres– CIASE, la colaboración de la Red de Educación Popular entre Mujeres REPEM y con la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría de Planeación Distrital como socia privilegiada del Programa, bajo la ejecución de UNIFEM y con el apoyo de AECID.

El Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Bogotá es una iniciativa que se adelanta desde el año 2007 y se define como un “instrumento de prospectiva orientado a un diálogo plural”<sup>1</sup> entre actores diversos de la ciudad orientado a construir consensos multipartitos en torno al tema de la seguridad urbana, tema central en la agenda de ONU HÁBITAT Colombia.

La seguridad ciudadana, inspirada en el concepto de seguridad humana, constituye un tema estratégico tanto para el Programa Regional Ciudades Seguras

---

<sup>1</sup> Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Bogotá, Primeros Resultados, Enero de 2008, p. 15.

sin Violencia hacia las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos y Todas, como para ONU HÁBITAT.

Esta alianza permite hoy presentar este cuaderno como resultado de un trabajo realizado a lo largo de un año en el que, a partir de una metodología colectiva y prospectiva fundada en la concepción de la inteligencia territorial, se articularon las voces de más de 50 personas que aportaron sus percepciones, ideas, experiencias, saberes, investigaciones, conceptos en un espacio de diálogo denominado *Mesa ciudades seguras y género*. En este espacio, desarrollado a través de siete reuniones, se identificaron los principales desafíos de la ciudad en materia de inclusión del enfoque de género en las políticas de seguridad y convivencia profundizando no sólo en el panorama actual sino también en la construcción de análisis prospectivos.

La *Mesa de ciudades seguras y género* se planteó como objetivo vincular y articular distintos programas y proyectos, entidades y organizaciones que vienen trabajan en torno a la violencia contra las mujeres, particularmente desde la perspectiva de ciudades sin violencias hacia las mujeres, para fortalecer un enfoque de género en la comprensión y tratamiento de la problemática en la ciudad de Bogotá, a nivel de planes, programas, proyectos y políticas públicas.

El presente documento, entonces, recoge y sintetiza los elementos y puntos abordados en las reuniones de esta *Mesa* en la que participaron un conjunto representativo de ciudadanas y ciudadanos, funcionarias y funcionarios, líderes y lideresas comunitarias, expertas y expertos en temáticas relativas al género, la seguridad y la convivencia, provenientes de centros de estudio, organizaciones no gubernamentales, instituciones del nivel distrital y local y de organizaciones internacionales<sup>2</sup>.

La participación fue constantemente nutrida y muy calificada. En el diálogo se exigió sentar las bases conceptuales sobre las que desarrollarían los desafíos propuestos, por lo que se construyó una metodología que orientó las reuniones a partir de documentos de trabajo en los que se incorporaba la dimensión teórica, programática y práctica del tema.

---

<sup>2</sup> En los créditos se adjunta el listado de participantes a las siete Mesas ciudades seguras y género desarrolladas entre octubre de 2008 y septiembre de 2009 en el marco de la Mesa de Incidencia liderada por el Programa Regional Ciudades Seguras sin violencia hacia las mujeres, en alianza con el Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá auspiciado por ONU HÁBITAT.



Es por ello, que este cuaderno de trabajo tiene un desarrollo que trasciende la formulación de interrogantes y asume el reto de ser en sí mismo un documento que busca que se incorpore el enfoque de género de manera integral y efectiva en las políticas de seguridad y convivencia de la ciudad en todas las fases, desde la identificación, prevención, medición, tipificación y atención, hasta la sanción y reparación de las violencias hacia las mujeres bogotanas.

Se pretende además, que esta experiencia y documentación sean tomadas en cuenta para futuras prácticas en otras regiones del país con el objetivo ulterior de seguir trabajando por los derechos y la seguridad de las mujeres colombianas y, por tanto, de la ciudadanía en su conjunto.

*Margarita Bueso Fiallos*  
*Coordinadora del Programa Mujeres, Paz y Seguridad en Colombia*  
*UNIFEM - Región Andina*



## INTRODUCCIÓN

---

### Los grandes desafíos

Para Bogotá, la inclusión de la perspectiva de género como un enfoque transversal en las políticas de seguridad y convivencia ciudadana plantea una serie de retos y desafíos que gravitan en áreas diversas y complejas de la construcción territorial de la ciudad. Los temas que se abordaron en la *Mesa ciudades seguras y género* fueron de tal riqueza, diversidad y profundidad que es difícil traducir en un material escrito, sin embargo la metodología prospectiva permite realizar un ejercicio de síntesis y concisión con miras a que efectivamente los resultados que se expresan en este cuaderno incidan directamente en el proceso de las políticas públicas de seguridad y convivencia y, ojalá, en otros espacios tanto de la vida cotidiana como comunitaria de la ciudad.

En líneas gruesas los desafíos que se plantearon se concretan en áreas como la cultural, al proponer procesos de cambio y transformación social que permitan la superación de las condiciones y factores que históricamente han consolidado una cultura relacional entre hombres y mujeres que invisibiliza el papel de las mujeres dentro de la sociedad y la ubica en condiciones de desigualdad.

En el plano institucional, los retos y desafíos apuntan a la necesidad de propiciar el posicionamiento de los temas relativos a la equidad de género en la agenda de gobierno, así como en las políticas distritales correspondientes con el fin de que se reconozcan e incorporen la voz y las acciones de las mujeres en éste ámbito; en materia de planificación, se debe buscar garantizar que los instrumentos distritales de seguridad incluyan metas, objetivos y estrategias que reflejen las diferencias de género que inciden directamente en la situación de las mujeres y las niñas en la ciudad y hagan frente a las vulnerabilidades y riesgos que éstas pueden presentar, a través de acciones concretas de prevención, acción y sanción.

En lo que respecta a los procesos de medición y cuantificación de las violencias y las inseguridades, el reto es desglosar los indicadores, datos y cifras en términos de género y permitir la generación de información específica que permita elaborar diagnósticos situacionales sobre los tipos y categorías delincuenciales que golpean con mayor incidencia a las mujeres y a las niñas, tanto en los procesos de medición objetiva como en la valoración de la percepción y en los aspectos que hacen referencia a los procesos de modernización y profesionalización de la fuerza pública, de tal forma que se involucre la sensibilización de sus miembros en materias críticas relacionadas con la perspectiva de género y los derechos humanos, por medio de dinámicas de formación y desarrollo institucional, entre otros. Estos y muchos retos más son especificados y detallados en el desarrollo de este documento.

Este cuaderno de trabajo se encuentra organizado en dos grandes partes:

La primera presenta la metodología y el desarrollo conceptual básico sobre el que gravitaron las discusiones y se formulan los desafíos. La segunda parte, consigna los resultados de la construcción colectiva a manera de retos formulados a las políticas de seguridad y convivencia de Bogotá agrupados en cinco grandes desafíos: 1) cambios culturales frente a las violencias contra las mujeres en los espacios públicos y privados de Bogotá, 2) planificación y diseño del territorio de la ciudad con enfoque de género, 3) alianzas y estrategias para la institucionalización y transversalización del enfoque de género en políticas para la seguridad y la convivencia, 4) transversalización del enfoque de género en la medición y análisis de estadísticas sobre violencia hacia las mujeres en Bogotá, 5) modernización y profesionalización de la fuerza pública y las instancias judiciales.

A lo largo de este cuaderno se encuentran cuadros resaltados en los que se incluyen buenas prácticas o ejemplos que ilustran avances que fueron expuestos en la *Mesa ciudades seguras y género* y que se han denominado “Para la muestra un botón” los cuales, no constituyen un inventario de todas las acciones que se realizan en la ciudad frente a las distintas problemáticas sino condensan algunas de las experiencias que fueron llevadas a la Mesa por las y los participantes que son pertinentes en el marco de los retos formulados. Este ejercicio busca recoger la gran riqueza experiencial que significó el desarrollo de esta metodología y ser fiel a la idea de una construcción colectiva que orienta la dinámica del Libro Blanco como una propuesta de inteligencia territorial.

*Marisol Dalmazzo Peillard*  
*Coordinadora Técnica - Mesa ciudades seguras y género*

## **GÉNERO, SEGURIDAD CIUDADANA, VIOLENCIA HACIA LA MUJERES Y POLÍTICA PÚBLICA: SENTANDO LAS BASES**

*Hay una única verdad universal aplicable a todos los países, todas las culturas y todas las comunidades: la violencia contra la mujer nunca es aceptable, nunca es excusable, nunca es tolerable.*

Sr. Ban KI-Moon. Secretario General ONU



**Fuente:** AVP- Red Mujer y Hábitat. Recorrido de identificación lugares inseguros para las mujeres. Localidad de Usaquéen 2009.

En las ciudades latinoamericanas, por efecto de las transformaciones urbanas globales que han agudizado fenómenos de fragmentación espacial y segregación social, amplios sectores de población han quedado al margen de los servicios y beneficios urbano. Se profundizan las diferencias entre una gran masa de pobreza ubicada en áreas periféricas y zonas centrales degradadas, por una parte, y zonas de marcada riqueza y amplios desarrollos comerciales que generan usos excluyentes en la ciudad, con sistemas propios de control y seguridad privada, por la otra. Es en este marco que se han agudizado de igual manera, las discriminaciones de etnias, razas, opciones sexuales, etarias y de género. Situación que se ve particularmente agravada en Bogotá por el desplazamiento forzoso, como efecto del conflicto interno.

No obstante, a pesar de contar la ciudad con índices de crecimiento económicos positivos, que ha permitido algunos avances en la infraestructura y niveles de recuperación de espacio público, así como una política social y de género en los dos últimos gobiernos, los avances no alcanzan a reflejarse en la disminución de la pobreza, siendo la feminización de la pobreza uno de los fenómenos más acuciosos.

En el contexto de las ciudades latinoamericanas, y del mundo, y por ende en Bogotá, existe un panorama de violencias urbanas crecientes tanto a nivel de percepción como de hechos objetivos y en las agendas de todos los gobiernos se ha incorporado el tema de la seguridad ciudadana como un asunto prioritario. Sin embargo, las políticas de seguridad ciudadana tienen un énfasis en aspectos delincuenciales orientados a la protección de bienes y la prevención y atención de homicidios, a pesar de que los mayores niveles de victimización están dados por las violencias de género y la violencia interpersonal. De acuerdo a Burgess “la violencia tiene lugar en cada escala espacial en la cual se organiza la sociedad, por lo cual, la violencia urbana debe ser analizada como un problema social con una expresión urbana”<sup>3</sup>.

La victimización de las mujeres en la ciudad es más alta que la de los hombres, se concluye en un reciente estudio dirigido a hacer un análisis de género del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá<sup>4</sup>, usando cifras del SUIVD<sup>5</sup> en el año 2005. Al realizar un ejercicio similar con las cifras del año 2008 se puede observar

---

<sup>3</sup> Burgess, Rod.1998 - Urban Violences the next agenda? Centre for Development and Emergency Practice.( CENDEP). Oxford Brookes University.

<sup>4</sup> Dalmazzo, Marisol y Rainero, Liliana, (consultoras) *Género en el Ordenamiento Territorial de Bogotá*, Documento realizado para la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., para la incorporación del género en el

que 16.700 hombres y 20.836 mujeres fueron víctimas de 6 categorías de delitos (Véase Tabla 1) tanto en el espacio público como privado, lo cual equivale a una victimización del 50.5% de mujeres frente a un 44.5% de hombres en las mismas categorías, a pesar de que distintos estudios reconocen el bajo nivel de denuncias por parte de las mujeres. No obstante, la mayor parte de los casos que afectan a las mujeres están referidos a la violencia sexual, el maltrato de pareja y la violencia interpersonal con 15.953 casos y en menor grado hurtos (2.801) y homicidios (123), hechos de violencias que son en su mayoría ejercidos por los varones. Los delitos en que los hombres resultan más afectados son los hurtos y las lesiones personales, y en menor grado maltrato de pareja y violencia sexual que es ejercida principalmente contra varones menores. Estos datos permiten visibilizar la problemática de las violencias de género en el hogar como un tema de política pública y poner en cuestión los criterios sobre los que se priorizan y clasifican los delitos que ocurren en los espacios públicos y privados de la ciudad, y son definidos como de “alto impacto”, lo cual incide directamente en la formulación, implementación, financiación y evaluación de las políticas de seguridad de la ciudad.

**Tabla 1.**

Victimización por sexo Bogotá - 2008		
Delitos de alto impacto	Hombres	Mujeres
Homicidio	1.342	123
Lesiones comunes	5.416	1.959
Hurto a personas	6.204	2.801
<b>Subtotal</b>	<b>12.962</b>	<b>4.883</b>
VIF	Hombres	Mujeres
Violencia infantil	1.404	1.589
Violencia de pareja	1.725	11.027
Dictámenes sexológicos	609	3.337
<b>Subtotal</b>	<b>3.738</b>	<b>15.953</b>
<b>TOTAL</b>	<b>16.700</b>	<b>20.836</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos compilados por CEACSC<sup>6</sup>.

POT (sin publicar). En este trabajo la autora utiliza diversas fuentes dentro de la cual destaca el libro *Rompiendo el Silencio: Mujer Víctima y Victimaria*, Editado por la Secretaría de Gobierno, 2007.

<sup>5</sup> Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia de Bogotá, que fue el primer modelo que tuvo la ciudad para conocer y difundir las estadísticas sobre seguridad, tarea que hoy desarrolla el CEACSC.

<sup>6</sup> La fuente de delitos contra la vida y la integridad personal es el Instituto de Medicina Legal y los datos de delitos contra la propiedad son recabados por la Policía Nacional - MEBOG.

Si se toman cifras de algunos de los delitos que se pueden tipificar como violencia basada en género se evidencian los siguientes resultados: según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal, aportados para este trabajo por el Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en el año 2008 los casos de violencia infantil, violencia de pareja y dictámenes sexológicos –que pueden ser considerados como hechos de violencia por motivos de género– ascienden a 15.953 en las mujeres, frente a 3.738 en los hombres, lo cual significa que en estos delitos el 81% de las mujeres y niñas son victimizadas, frente a un 19% de varones. Estas cifras contradicen la tradicional concepción de que en las zonas urbanas la victimización es menor en las mujeres que en los varones, concepción que se usa además como argumento de para desestimar la inseguridad subjetiva como un elemento a tener en cuenta en las políticas de seguridad de la ciudad. “Cuando los análisis de seguridad urbana consideran las violencias que afectan a las mujeres en el espacio privado, violencia intrafamiliar, abuso sexual, acoso laboral, violencia física, psicológica, económica entre otras, y además las que ocurren en el espacio público, a partir de cifras desagregadas por sexo y georeferenciadas en la ciudad, las encuestas sobre la victimización en relación con la percepción de temor e inseguridad cambian considerablemente, dando como resultado niveles más altos de victimización de las mujeres. Entonces el “temor irracional” empieza a tener un sustento real y cuantitativamente significativo”<sup>7</sup>.

La violencia en el ámbito privado, de pareja o sexual, ocasionada por varones cercanos del círculo familiar, son las de más alta victimización. No obstante, las violencias en los espacios públicos sobre las mujeres tienen las mismas causas y expresiones que las que se ejercen puertas adentro y son socialmente asumidos como un asunto natural, culpabilizando por lo general a las víctimas.

Es así que, en un informe sobre violencia sexual presentado por la Corporación Humanas se afirma:

“En la mayoría de casos se encontró una baja utilización de medidas de protección para las víctimas. En el 87% de los casos de lesiones personales y en el 89% de los de violencia intrafamiliar cometida por el hombre sobre su cónyuge o compañera permanente, no hubo captura del procesado y la Fiscalía no solicitó ninguna medida de protección, ni siquiera la de aseguramiento. (...) es importante tener en cuenta que muchas mujeres víctimas de lesiones personales y violencia intrafamiliar cometida por su

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*



cónyuge o compañero permanente lo son también de violencia sexual pero no lo denuncian pues la mayoría consideran que deben satisfacer con su cuerpo los deseos sexuales de sus cónyuges haya o no violencia física”<sup>8</sup>.

De este hallazgo se desprenden varias situaciones y cuestionamientos que hacen parte de la compleja problemática de la violencia basada en género, específicamente de la violencia hacia las mujeres, como elemento neurálgico en la situación de seguridad de la ciudad. Revisemos algunas: en primer lugar, se pone en evidencia la gran impunidad a que están sometidas las víctimas de violencias de género; en segunda instancia, se visibiliza la gran dificultad para implementar sanciones ya que en muchos casos el aseguramiento del agresor puede redundar en una revictimización de la mujer si de éste depende su subsistencia económica; y además, se enfrenta el cuestionamiento sobre la verdadera efectividad de las medidas carcelarias en una situación como la de la violencia de género que implica transformaciones culturales. Por otra parte, se pone sobre la mesa el tema del miedo a la denuncia, que también puede ser reflejo de una percepción de inseguridad, y la dificultad para interpretar las cifras en tanto el incremento de denuncias podría reflejar una mayor disposición y estímulo a la denuncia y no solamente el incremento de los delitos.

Estas son tan sólo algunas de las dimensiones que se abordan en el presente cuaderno de trabajo que busca aportar cuestionamientos y reflexiones emanadas de un proceso de construcción colectiva tendiente a incorporar la violencia hacia las mujeres en los estudios y políticas de seguridad ciudadana, como un elemento central para la ciudad.

Si se tienen en cuenta la resistencia a la denuncia, los altos niveles de subregistro en delitos tipificados y todas aquellas otras manifestaciones de la violencia contra las mujeres, que están lejos de ser reconocidas y mucho menos medidas en el espacio urbano tanto público como privado, se trata de una realidad crítica. La violencia que sufren las mujeres por el hecho de ser mujeres sigue en aumento y no se avizora un escenario cierto de que el ciclo se detenga.

Por ello, la situación de seguridad de las mujeres en Bogotá es un tema que ha ido adquiriendo relevancia y visibilidad en los últimos años. Hoy se cuenta con datos objetivos e investigaciones que incluyen la dimensión subjetiva de la

---

<sup>8</sup> Galvis, María Clara, *Situación en Colombia de la Violencia Sexual Contra las Mujeres*, Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Ediciones Antropos, Bogotá, 2009.

seguridad y, aunque la desagregación apropiada de las cifras aún no es la que se requiere para dimensionar realmente el fenómeno, y se encuentran frecuentes contradicciones entre las fuentes, existen más herramientas para comprender esta realidad que es vivida por miles de mujeres que habitan la ciudad diariamente. No obstante, las violencias contra las mujeres en la ciudad ocurridas tanto en el espacio privado como en el público, tanto las que son fruto de la percepción como las que se experimentan en cuerpo propio, no tienen un lugar claramente definido en las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá. Como expresa Ana Falú<sup>9</sup> “es necesario indagar cómo impactan estas violencias de manera distinta en mujeres y hombres y qué políticas públicas podrían contribuir a dar respuesta a la complejidad que encierra este fenómeno, lo cual implica avanzar en una intersección de temas tales como, el derecho a la ciudad, los derechos ciudadanos y los derechos de las mujeres a vivir y disfrutar las ciudades”.

Esta situación pone de relieve la necesidad de pensar en la relación mujeres-seguridad como central en la construcción de una ciudad de derechos. Las conexiones que se pueden establecer son claramente expresadas por Virginia Vargas:

“... el concepto de violencia de género abarca todas las prácticas y relaciones sociales en que están inmersos hombres y mujeres, tanto en el espacio público como en el privado. Alude a toda violencia o inseguridad, real o imaginaria, que restrinja el desarrollo pleno de las mujeres, su movilidad y autonomía. (...) De allí la importancia de articular la perspectiva de género y la violencia de género a la dinámicas de construcción del espacio público y a la política de seguridad ciudadana, evidenciando que la ciudad está atravesada/transversalizada por relaciones de género”<sup>10</sup>.

## **Definiciones: seguridad ciudadana y violencia hacia las mujeres**

La dinámica de la *Mesa ciudades seguras y género* aportó elementos claves para construir la relación entre seguridad y género, acotándola de forma concreta a la relación que se da entre el binomio: violencia hacia las mujeres/seguridad ciudadana. Esta relación se ubica en el marco de la relación entre la seguridad humana y el enfoque de género como los enfoques que pueden orientar las reflexiones y acciones en este ámbito.

---

<sup>9</sup> Falú Ana. 2009. Presentación “Mujeres en la Ciudad de Violencias y Derechos.” Red Mujer y Hábitat de América Latina. Ediciones Sur.

<sup>10</sup> Vargas, Virginia, *Espacio Público, Seguridad Ciudadana y Violencia de Género. Reflexiones a partir de un proceso de debate*, Cuadernos de Diálogo, UNIFEM, Brasil, 2008, p. 24.

El **enfoque de género** constituye no sólo una categoría de análisis de las relaciones que se dan entre los hombres y mujeres que conviven en la sociedad, sino además una propuesta que orienta acciones que permitan trascender una cultura que legitima la desigualdad entre unas y otros. En este cuaderno se concibe la cultura patriarcal o patriarcado como un sistema de género que determina la manera en que se dan las relaciones de poder entre hombres y mujeres, y que ha sido construido históricamente y apropiado culturalmente, "...ese sistema de género en el que los hombres tienen predominio sobre las mujeres"<sup>11</sup>, sin desmedro de todas aquellos cambios históricos y conquistas logradas, que permiten que en el mundo de hoy muchas mujeres gocen de marcos más amplios de derechos que hace algunas décadas. Hablar de género no es solamente hablar de mujeres es hablar de la sociedad, de un enfoque relacional, desde una perspectiva compleja e integradora en la que los análisis de múltiples realidades se hacen presentes. No obstante, tal como muchos conceptos que buscan explicar de manera comprensiva los asuntos de nuestro mundo, la de género puede ser una categoría condenada al vacío, vacío que implica convertirse en un lugar común. Es necesario por ello, llenarla de sentido y llegar a acuerdos sobre su uso.

Un elemento constitutivo de la perspectiva de género es su relación con estructuras de poder, tal como lo afirma Scott: "el género es el campo primario [no el único] dentro del cual o por medio del cual se articula el poder"<sup>12</sup>. Por ello, este enfoque busca comprender la histórica subordinación de la mujer y proponer alternativas para transformar las relaciones entre hombres y mujeres con miras a construir un mundo más equitativo: "Fiel a sus orígenes como movimiento y como reflexión, la formulación de la categoría de género se inscribe en el intento de explicar a lo largo de la historia y en distintas culturas, las diferencias jerárquicas entre varones y mujeres, así como sus espacios y proceso de construcción, reproducción y transformación"<sup>13</sup>.

Teniendo presente esta perspectiva relacional, en el desarrollo de la *Mesa ciudades seguras y género* se enfatizó en la condición específica de las mujeres como víctimas de una violencia que les impide disfrutar plenamente del derecho a una vida segura y libre de violencias en la ciudad. Como afirma Ana Falú: "la violencia individualizada a través del cuerpo de las mujeres –el cuerpo que habitamos– se transforma en social y política, y permite develar y comprender

<sup>11</sup> Astelarra, Judith, *Las mujeres podemos: Otra visión política*, Icaria, Barcelona, 1986.

<sup>12</sup> Scott, Joan W., *El género: una categoría útil para el análisis histórico*, en Lamas, Marta (comp.), Porrúa - PUEG, México, 1996, pp. 292.

<sup>13</sup> Barquet, Mercedes, "Reflexiones sobre teorías de género, hoy", *Umbrales*, CIDES - Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia, septiembre de 2002, pp. 9-32.

otras discriminaciones que signan la vida de las personas en las ciudades, como las vinculadas a cuestiones de opción sexual, origen étnico, edad, condición social o lugar de residencia. Y el espacio urbano, sea público o privado, es el soporte físico y cultural donde se despliegan, se viven y se sufren estas violencias”<sup>14</sup>.

Según la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer<sup>15</sup>, se comprende como **violencia hacia las mujeres** «Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño, o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado» y esta violencia, como lo enfatiza Liliana Rainero, “...constituye una de las más graves violaciones a los derechos de las mujeres [y] es ejercida por varones socializados en relaciones de género tradicionales, caracterizadas por la situación de subordinación de las mujeres respecto de los hombres”<sup>16</sup>. Se trata de un tema complejo porque no se reduce a una sola manifestación, causa, tipo, efecto o sujeto de la violencia sino a múltiples dimensiones<sup>17</sup> y, además, se encuentra inmerso en la compleja red de relaciones sociales donde tanto hombres como mujeres reproducen y refuerzan los patrones asimétricos y desiguales de poder que se traducen en violencia y se enmarcan en lo que se ha denominado cultura patriarcal.

La cultura patriarcal define los comportamientos de hombres y mujeres en la sociedad actual, en este marco, las mujeres reproducen roles y tendencias de relaciones y comportamientos. La perspectiva de género busca justamente transformar en toda la sociedad el sistema de valores que justifica las diferencias de oportunidades entre hombres y mujeres y las violencias de género.

En Colombia, la promulgación de la Ley 1257 de 2008 *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres*, cuyo objetivo es garantizar que todas las mujeres puedan vivir una vida libre de violencia tanto en el ámbito privado como en el público, constituye un marco que abre las puertas de acciones concretas en los diversos niveles de la política y debe ser garante de su cumplimiento. Sin embargo, la reglamentación de la Ley es un camino aún por transitar. La normatividad no

<sup>14</sup> Op. cit., Falú, Ana, 2009.

<sup>15</sup> Convención de Belem Do Pará - OEA - Brasil, 9 de junio de 1994.

<sup>16</sup> Rainero, Liliana, *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, CICSA, UNIFEM, AECID, Córdoba, Argentina, 2006, p. 13.

<sup>17</sup> Es interesante el ejercicio de clasificación propuesto por Patricia Morey en el anexo del libro *Ciudades para convivir: Sin violencia hacia las mujeres*, Ediciones Sur, 2007.

es suficiente si no se logran transformaciones en la cultura política que permitan afianzar el objetivo mencionado.

En este marco, la **seguridad humana** constituye una demanda de las sociedades contemporáneas por enfrentar los múltiples actores y factores que amenazan la tranquilidad, el bienestar y el libre ejercicio de los derechos de todas/os y cada una/o de los ciudadanos y ciudadanas del mundo. Frente a las tradicionales nociones policivas de seguridad, la seguridad humana es un enfoque que tiene unas características básicas: una perspectiva relacional, una mirada más universal, centrada en la persona y no en el estado; determinada por aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y no sólo políticos; que incorpora la pluralidad y la diversidad; que recurre no necesariamente a la coerción sino sustancialmente a la prevención, la sensibilización y la corresponsabilidad; y en la que sus gestores son todos y todas los/as que constituyen la sociedad nacional y global.



Fuente: AVP - Red Mujer y Hábitat. 25 de noviembre de 2009

La seguridad humana como enfoque se orienta al logro de:

“Un mundo humano donde las personas puedan vivir con seguridad y dignidad, sin pobreza y desesperanza. En un mundo así, a cada individuo se le garantizaría una vida sin temor y sin necesidades, con igualdad de oportunidades para desarrollar plenamente su potencial humano. (...) Esencialmente, la seguridad humana significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas”<sup>18</sup>.

Así, ligado al desarrollo, el enfoque de la seguridad humana persigue además de alcanzar una vida sin necesidades y con bienestar, que los seres vivan sin miedo. La seguridad es hoy por hoy uno de los derechos humanos de las mujeres que exige pleno cumplimiento.

Vislumbrar la seguridad ciudadana como un bien público ratifica su carácter como servicio que debe ser apropiado por la ciudadanía de forma activa para garantizar que su construcción y sostenimiento no sean sólo una cuestión de las instituciones estatales, lo cual puede desembocar en situaciones autoritarias o arbitrarias. La coproducción de la seguridad, el sentido de participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en su gestión son fundantes en una propuesta democrática. Tal condición implica que su provisión y producción deben estar ligadas con la equidad e igualdad en todos sus ámbitos: territorial, étéreo, étnico y en materia de género, entre otros.

Como un factor que permite el ejercicio de las garantías ciudadanas consagradas por el Estado, la seguridad adquiere una dimensión de derecho fundamental. Como tal, la ciudadanía en general, sin distinciones de ninguna naturaleza, debe gozar de ésta en las mismas condiciones y de acuerdo con parámetros y criterios objetivos comunes. Su ejercicio inequitativo e indiferenciado por parte de territorios o poblaciones se asume como una desigualdad y como un factor que impide el pleno desarrollo de la ciudadanía de las mujeres. Es en este resquicio en el que las políticas públicas de seguridad pueden generar espacios para incorporar la violencia hacia las mujeres como un aspecto que no puede ser desestimado en la situación de seguridad de la ciudad y que requiere acciones concretas para ser superada.

---

<sup>18</sup> “La visión de la Red de Seguridad Humana” in <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>



## Inclusión del enfoque de género en las políticas de seguridad y convivencia ciudadana de Bogotá

La violencia hacia las mujeres no es una realidad exclusivamente urbana pero actualmente, es en las ciudades donde habita la mayor parte de la población de América Latina y dentro de ella, las mujeres conforman más del 50% y es donde se vienen dando profundas transformaciones. Bogotá es, sin duda, la ciudad con mayor índice de crecimiento del país y los procesos de urbanización, acelerados por dinámicas como el desplazamiento interno, se han incrementado dando como resultado una ciudad compleja que rebasa las predicciones y alcances de las propias políticas de desarrollo y exige cada día con mayor premura, una atención integral. No se trata sólo del crecimiento físico de la ciudad sino de su efervescencia simbólica, como afirma Guzmán; “La definición histórica de lo urbano no está hecha sólo por los cambios en los volúmenes de lo edificado, sino también por la transformación en los usos, en las percepciones, representaciones e imágenes que la gente hace de su ciudad”<sup>19</sup> y en términos de seguridad y violencia esta dimensión cultural es vital.

En la ciudad se expresan cotidianamente la heterogeneidad, la mezcla entre lo moderno y lo tradicional, los contrastes, la fragmentación y diferenciación de múltiples territorios, la segmentación y segregación urbana, la incertidumbre, el conflicto, la centralización administrativa frente a la territorialización del consumo cotidiano, la convivencia de identidades múltiples y el redimensionamiento de las nociones de espacio y tiempo como sólo algunas de las características de lo que hoy constituye ese complejo acontecimiento llamado ciudad.

En este orden de ideas, el nexo entre seguridad y violencia hacia las mujeres podría parecer evidente: las mujeres son víctimas y por ello requieren seguridad. Sin embargo el asunto es más complejo y no se limita a la tradicional mirada de las mujeres como víctimas, “pensar en una política pública que incluya una perspectiva de género implica superar las concepciones tradicionales de las mujeres como grupo vulnerable o *minusválidas* receptoras de políticas asistenciales. Implica reformular el tema en términos de ciudadanía”<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Guzmán, Carlos, “Las nuevas síntesis urbanas de la ciudadanía cultural (La ciudad como objeto de consumo cultural”, en Zubiría y otros, *Conceptos básicos de administración y gestión cultural*, OEI, Madrid, 1998, p. 99.

<sup>20</sup> Laub, Claudia, “Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana” en Falu, Ana y Segovia, Olga (edit.) *Ciudades para convivir: Sin violencia hacia las mujeres*, Ediciones Sur, 2007, p. 68.



**Fuente:** AVP- Red Mujer y Hábitat. Movilización contra las violencias hacia las mujeres, grupo LBT (*lesbianas, bisexuales y transgeneristas*). Localidad de Suba yacojumo. 2009.

Por ello, hablar de seguridad ciudadana desde el enfoque de la seguridad humana, requiere ampliar la mirada tanto hacia el reconocimiento de los distintos tipos de violencias a los que son sujetas las mujeres como hacia los lugares donde ocurren, sean estos domésticos o urbanos. Se requiere además, franquear los límites tradicionalmente establecidos para su abordaje que se circunscriben al rol del estado sin participación de la sociedad, que hacen mayor énfasis en lo público y que se centran en lo punitivo, para incorporar también aquellas amenazas a la seguridad que provienen del mundo de lo privado, de lo íntimo, de la vida cotidiana y de lo doméstico como dimensiones públicas donde la ciudad también ocurre.

Es necesario también reconocer que existe tanto un componente objetivo como uno subjetivo de la seguridad. Como lo define Rosa del Olmo, “la seguridad ciudadana está actualmente sometida a una doble dimensión que opera en la realidad como valores integrados. Por una parte la dimensión objetiva que contempla los hechos de violencia conocidos (ya que existe también la cifra negra) y la dimensión subjetiva, expresada en las vivencias y sentimientos personales. Esta última tiene un peso muy importante en la configuración del fenómeno de la percepción de la seguridad ciudadana y de su representación social”<sup>21</sup>. En

<sup>21</sup> Del Olmo, Rosa, “Ciudades duras y violencia urbana” en Revista Nueva Sociedad, No. 167, Mayo-Junio de 2000.



este orden de ideas, existen dos abordajes distintos que se retroalimentan: la percepción de inseguridad que hace que las mujeres sean sujetas de una mayor sensación de temor y los hechos de violencia que sufren las mujeres por su condición de género, las cuales a su vez incrementan el temor a ser violentadas. En la raíz de este doble fenómeno se encuentra la dinámica cultural que hace que las mujeres tengan enfrente la constante amenaza de la violencia sexual y el temor a ser violentadas sexualmente, así como la persistencia de los roles e imaginarios tradicionales de género que la ponen en posición de desigualdad y subordinación y las limitan al ámbito doméstico, otorgándoles a los espacios público un sentido de uso masculinos en los que ellas se sienten mayormente amenazadas.

En esta lógica, la seguridad ciudadana implica reconocer la ciudad en su integralidad, reconocer las necesidades diferenciales de hombres y mujeres de acuerdo a su edad, etnia, condición social, situación de discapacidad y otras características diferenciales, pero también reconocer la percepción de inseguridad y las distintas violencias que se dan en la ciudad, así como sus causales, efectos y lugares de ocurrencia tanto en el ámbito privado como público.

En esta dimensión se reconoce la pluralidad y diversidad y la existencia de esos lugares no tan visibles de lo urbano que configuran las ciudades contemporáneas; elementos como la heterogeneidad, la mezcla entre lo moderno y lo tradicional, los contrastes, la fragmentación y la segregación. Por otra parte, la incertidumbre, el riesgo, el conflicto, las contingencias ambientales, la convivencia de identidades múltiples y el redimensionamiento de las nociones de espacio y tiempo, son tan sólo algunas de las características de lo que hoy constituye ese complejo acontecimiento llamado ciudad. Definimos aquí la cultura como un campo de interpretación y por ende como espacio de organización social del sentido, por ello entender la dimensión cultural de la ciudad significa comprenderla desde su carácter simbólico y esto, a su vez, significa reconocer que quienes viven en ella y la transitan son diferentes entre sí y cuentan con su propio repertorio para comprender la ciudad, imaginársela, percibirla, describirla, sentirla, caminarla, conversarla, disfrutarla, convivirla, hacerse parte de ella, de acuerdo a imaginario socialmente construidos.

La ciudad es también lugar de conflicto. No un conflicto entendido como opuesto al orden social, disfuncional, sino como una forma más de relación social. La ciudad acontece en medio de continuos esfuerzos por solucionar los conflictos que surgen en espacios públicos y privados, y generalmente esa búsqueda establece puentes y restablece nuevos vínculos, pero frente a la acelerada transformación del

rol de las mujeres en la sociedad, es frecuente que el conflicto de poder desigual entre hombres y mujeres, sea tramitado por los varones a través de la violencia, y es ahí donde el conflicto deja de existir como forma de relación para dar paso a la negación del/a otro/a y a la violación de sus derechos.

La inclusión del enfoque de género en las políticas de seguridad y convivencia ciudadana es un proceso que garantiza la integralidad y el carácter extensivo de las actuaciones desarrolladas por cuanto busca que las políticas respondan de manera equitativa por las aspiraciones específicas y los impactos diferenciales de la inseguridad y las violencias en hombres y mujeres en relación a todos los colectivos, grupos étnicos y grupos sociales que forman parte de la sociedad. Esto se logra en la medida en que la política logre hacer frente a las amenazas y factores de riesgo que impiden el goce pleno de los derechos, con especial énfasis en las mujeres.

Esta incorporación cumple también con el propósito de optimizar la gestión desarrollada en materia de coproducción de seguridad. La articulación del enfoque de género en las políticas de seguridad, suministra elementos para tomar decisiones, generar respuestas concretas y diseñar intervenciones frente a las situaciones de exclusión, marginación y vulneración que afectan a mujeres y niñas, muchas de las cuales están más expuestas a los riesgos de la inseguridad en razón a su condición y posición de género que las ubica en situación desigual en términos políticos, económicos, sociales y culturales. Así mismo, se busca que funcionarios y funcionarias públicos, fuerza pública, organizaciones y actores sociales encargados de promover e implementar iniciativas en materia de coproducción de seguridad, reconozcan la relevancia de definir y articular acciones concretas en todos los niveles institucionales para avanzar hacia el objetivo de la equidad de género. En el mismo sentido, se pretende que en la formulación y ejecución de los programas y proyectos contenidos en las políticas se reconozca, potencie y visibilice el papel activo de las mujeres. En este aspecto, políticas específicas como el Plan de Igualdad de Oportunidades Distrital, las Casas de Igualdad de Oportunidades que funcionan en varias localidades e interlocalidades e instancias participativas como el Consejo Consultivo y una gran cantidad de acciones positivas y programas de transversalización en la Administración Distrital, dan cuenta de una política pública de mujer y género institucionalizada y reconocida que gana terreno de forma creciente en la construcción de ciudadanías plenas.

Estas son tan sólo algunas de las dimensiones que se abordan en el presente cuaderno de trabajo que busca aportar cuestionamientos y reflexiones emanadas

de un proceso de construcción colectiva tendiente a incorporar la violencia hacia las mujeres en los estudios y políticas de seguridad ciudadana como un elemento central para la ciudad.

En el desarrollo de las mesas de trabajo realizadas por el Programa Regional Ciudades Seguras sin Violencia hacia las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos y Todas, para construir de forma colectiva las propuestas que desde una lectura de género se deben realizar en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana y convivencia en Bogotá como aporte al Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia, se insistió en la necesidad de construir un lenguaje común que permita tanto a los actores institucionales como a las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general contar con un marco de interpretación que facilite que dichas políticas incorporen el enfoque de género como una de las perspectivas que, en relación con las otras dimensiones culturales, políticas, sociales y económicas que se expresan en la ciudad, posibilite avances hacia dinámicas más incluyentes y equitativas.



## CINCO RETOS PARA LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO



Fuente: AVP- Red Mujer y Hábitat. Campaña pedagógica contra las violencias hacia las mujeres en el transporte público. Portal de las Américas, sistema de transporte masivo Transmilenio. Noviembre, 2009.

### 1. CAMBIOS CULTURALES FRENTE A LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS DE BOGOTÁ: LA LEY 1257 Y OTRAS ESTRATEGIAS PARA GENERAR EQUIDAD DE GÉNERO EN EL ACCESO Y GOCE INTEGRAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

**T**ransformar la lógica de las violencias de género ya descritas e incorporar su prevención y atención-sanción en las políticas y planes de seguridad de la ciudad desde un enfoque de derechos, implica una transformación cultural de fondo.

Las violencias de género son una expresión más de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres que cruzan todos los ámbitos en que interactúan las personas. Como afirma Ana Falú, “el espacio público sigue siendo masculino. Las mujeres han tenido históricamente vedado el espacio público y la ‘irrupción’ en él ha sido producto de sus luchas. Por ello, las mujeres suelen culpabilizarse si algo les sucede en el espacio urbano. La internalización cultural del espacio público o urbano como masculino y por ello vedado para las mujeres, contribuye a que éstas se sientan responsables cuando son víctimas de algún delito en la vía pública, por circular en horarios inapropiados o con determinada vestimenta”<sup>22</sup>.

En esta lógica, a pesar de que las mujeres vienen incorporándose al empleo a ritmos más rápidos que los varones –de acuerdo a la OIT en América Latina la ocupación femenina crece a una tasa anual de 4.1%, en tanto la masculina se incrementa en un 2.6%<sup>23</sup>– y han alcanzado altos niveles de educación, continúan con bajos niveles de representación política, reciben menos salarios, soportan en su gran mayoría la carga doméstica del cuidado de la familia y personas dependientes sin valoración y, como ya se ha afirmado, son sujetas de violencias de género por el hecho de ser mujeres. Existe al interior de la vida doméstica una persistencia de los roles tradicionales y con ello de los imaginarios respecto al comportamiento de las mujeres, tanto en el espacio privado como en el público. Esta “cultura”, que es relacional y construida socialmente, es a su vez socializada y reproducida tanto por hombres como por mujeres, no obstante son las mujeres las mayormente afectadas por relaciones de subordinación y control del comportamiento, que limitan su ejercicio ciudadano.

La incorporación creciente de las mujeres al ámbito público (trabajo, política, economía, cultura, comunidad, gobierno) ha permitido avanzar en el acortamiento de la brecha de la desigualdad, pero aún no es suficiente. Además de enfrentar inequidades en el empleo, en los salarios y la representación política, asumen en gran medida, roles productivos, reproductivos y de gestión social, muchos de los cuales no son remunerados ni reconocidos y las condiciones de la ciudad no facilitan su desarrollo.

Como se señaló en varias ocasiones en la *Mesa*, la sociedad continúa dando mayor valor a las actividades características del mundo público que se considera un mundo masculino, desvalorizando aquellas actividades que se desarrollan

<sup>22</sup> Op. cit., Ana, Falu 2009.

<sup>23</sup> Datos tomados de la página oficial de la Organización Internacional del Trabajo: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/equidad/cap1/i/index.htm>

en el ámbito privado, y que han sido tradicionalmente asignadas a las mujeres. Incluso, muchas actividades como el cuidado de enfermos o de la primera infancia, por mencionar sólo algunas, han ido trasladándose al espacio de lo público pero siguen siendo desarrolladas por las mujeres y son poco reconocidas y escasamente remuneradas. Vale decir que las propias mujeres que asumen estas tareas, fundamentales para la sociedad, aceptan ese desequilibrio. Un reto para la ciudad en todos los ámbitos, no sólo en el de la seguridad, sería contabilizar y visibilizar las ganancias productivas para el sistema social aportadas desde el pensamiento y actuar femenino y sus iniciativas en el desarrollo de la ciudad y la sociedad.

### **Transformación de los roles tradicionales de género**

Uno de los objetivos centrales de esta estrategia es lograr generar transformaciones en la cultura ciudadana en torno al derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, tanto en lo que compete al ámbito público como al privado. Esto implica un proceso de cambio de los roles de género que hacen parte del proceso de socialización y constituyen la base de las estructuras sociales, económicas y culturales de nuestra sociedad.

Al ser construidos culturalmente, los roles asignados socialmente a hombres y mujeres, están sujetos a permanentes cambios pero la inercia histórica y las



**Fuente:** AVP - Red Mujer y Hábitat. Campaña pedagógica contra las violencias hacia las mujeres en el transporte público. Portal de los Héroes, sistema de transporte masivo Transmilenio. 25 de noviembre de 2009



formas del poder los hace poco permeables a la transformación. Por ello, se trata de procesos de largo aliento ya que implican transformar los imaginarios, formas de relación y los patrones culturales profundamente arraigados en nuestra cultura patriarcal y que son transmitidos en espacios de socialización como la familia, el sistema educativo y la interacción urbana, que entonces requieren también ser transformados.

Desde la óptica de la transformación cultural se desarrollaron en la Mesa algunos de los principales retos surgidos en la reflexión colectiva acompañados de preguntas y posibles caminos que permitan su abordaje:

*¿Cómo propiciar cambios culturales concretos que contribuyan a transformar el rol tradicionalmente asignado a las mujeres, que las ubica en condiciones de subordinación y justifica el ejercicio de la violencia hacia ellas?*

Los principales retos y propuestas que surgieron en la Mesa respecto a esta temática son:

- Campañas de sensibilización en torno a la violencia contra las mujeres como socialmente inaceptable en todos los sectores de la ciudad tanto institucionales como ciudadanos.



**Fuente:** AVP - Red Mujer y Hábitat. Campaña pedagógica contra las violencias hacia las mujeres en el transporte público. Portal de Suba, sistema de transporte masivo Transmilenio. 25 de noviembre de 2009



- Visibilizar el tema de las violencias que sufren las mujeres, tanto en espacios privados como públicos de la ciudad, a través de la publicación de cifras y análisis sobre dicha problemática.
- Buscar cambios en la formación de niños, niñas y jóvenes en la escuela, dotándolos de herramientas que les permitan reconstruir su dinámica en torno a los roles tradicionales de género. En este aspecto, se debe enfatizar la formación en torno a las violencias que se dan entre pares y en las relaciones de pareja en la escuela desde una mirada que privilegie la seguridad humana. Asimismo, es necesario identificar las formas y mecanismos con los que las nuevas generaciones incorporan la desigualdad de roles y ejercen formas de violencia que van desde la violencia física hasta formas más sofisticadas de agresión vinculadas con sus formas de interacción personal y en interacciones mediadas a través de los nuevos medios de comunicación y las nuevas tecnologías. La violencia psicológica es un punto importante, por ello se requiere que haya un mayor enfoque en lo emocional, así como trabajos concretos sobre lo que se denomina el currículo oculto.
- Fortalecimiento de estrategias y acciones del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital, establecido en el Acuerdo No. 91 de 2003 con el fin de “fomentar una cultura de equidad de género en todas las relaciones y acciones que se presentan entre los ciudadanos y ciudadanas, así como en los ámbitos económico, político, social, educativo y cultural”.
- Difusión, reglamentación y aplicación de la *Ley 1257 de 2008<sup>24</sup> por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres*, y que constituye una herramienta poderosa para avanzar en las áreas de seguridad ciudadana y no violencia hacia las mujeres. En materia de cultura, se debe trabajar sobre el cumplimiento de los artículos referidos a educación, comunicación, responsabilidad de la familia y formación, principalmente, de servidores públicos.
- Trabajo de educación con varones orientado a reflexionar sobre las relaciones de poder que se establecen con las mujeres, así como entre varones y la generación de prácticas concretas que permitan transformar

---

<sup>24</sup> El 4 de diciembre de 2008 el Congreso promulgó la *Ley 1257 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”*. En adelante esta será nombrada en este documento como Ley 1257.

dichas relaciones, marcadas tradicionalmente por irrespetos a los derechos y el recurso de la violencia para tramitar las diferencias.

- Fortalecimiento y empoderamiento de mujeres líderes en temas como derechos y participación, medidas positivas para asegurar representación política como sujetas de derechos. En este sentido, es fundamental promover acciones positivas que involucren de forma creciente a las mujeres tanto en la gestión de la ciudad, en lo político e institucional, como en lo económico y lo cultural, pero no como objetos o beneficiarias de las acciones, sino como participantes activas de las mismas, buscando siempre la generación de condiciones dignas y justas para su desarrollo integral.
- Es necesario avanzar en la re-distribución social de tareas domésticas y cuidado de personas dependientes que en la actualidad son responsabilidad, casi exclusiva de las mujeres y para lo cual no cuentan con condiciones adecuadas, alterando sus dinámicas, tiempos, oportunidades de desarrollo, limitando su posibilidad de gozar de la ciudad y afectando en general su bienestar.

*Para la muestra un botón...*

*La Asociación Colectivo Hombres y Masculinidades de Colombia, trabaja desde hace más de diez años en Bogotá con el objetivo de promover -a través de la investigación, el trabajo social, político y pedagógico- nuevas maneras de construcción de los hombres y de las masculinidades desde una perspectiva relacional de género que permita el logro de la equidad. Esta asociación ha realizado eventos como el Encuentro Distrital de Hombres en el año 2000, diversos conversatorios y participaciones en escenarios nacionales e internacionales, talleres de género, sexualidad y educación emocional en colegios del Distrito, y desde 2005 coordinan en Bogotá la Campaña del Lazo Blanco de no violencia hacia las mujeres que es de carácter internacional.*

- Propiciar diseños urbanos incluyentes, lo cual implica lograr que las políticas públicas, principalmente de seguridad, puedan incorporar las necesidades específicas y diferenciales de hombres y mujeres en la construcción de ciudad. Los diseños urbanos deben tener en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres, así como entre grupos poblacionales, con el fin de garantizar la representación de las diversas categorías socioculturales que conviven en la ciudad.

## **Las violencias hacia las mujeres como un asunto público que debe ser abordado de manera integral y reconocido como grave violación de los derechos humanos**

En Bogotá, el fenómeno de la violencia intrafamiliar (VIF) es especialmente relevante para las mujeres y las niñas, toda vez que son ellas quienes padecen, en mayor grado, diferentes tipos de maltrato y violencia en el ámbito familiar. Esto obliga a afrontar la VIF desde una óptica amplia e integral, implica reconocer y visibilizar las problemáticas asociadas con las violencias contra las mujeres, desde una perspectiva diferencial que impida que queden subsumidas en categorías con mayor atención como la de los adultos mayores, los niños y niñas.

Tradicionalmente se construyó el imaginario de que la violencia contra las mujeres en el hogar era un tema que debía atenderse desde la resolución de conflictos y no como un delito una violación a los derechos humanos de las mujeres. En esta mirada sólo se reconoce a las mujeres como sujetas de conflictos y víctimas de la violencia en el espacio privado lo cual ha orientado las políticas de seguridad hacia un enfoque que se centra en la categoría de violencia intrafamiliar.

Durante el 2008<sup>25</sup>, en los registros de tres tipos de violencia: violencia de pareja, violencia infantil y violencia hacia el adulto mayor, la mujeres son víctimas en 15.953 casos, frente a 3.738 en los que las víctimas son varones, es decir que la victimización de las mujeres es de 81% frente a 19% de los hombres. Sin embargo, desde el enfoque de la VIF se mira por igual cualquier tipo de maltrato que se da al interior de la familia entre los padres, de padres a hijos o a personas mayores, sin categorizar como tales los hechos de violencia en contra de las mujeres originados en su condición de género.

El abordaje de las violencias que sufren las mujeres como un asunto del mundo privado y no como un asunto público ha dado como respuesta un tratamiento orientado a la conciliación como la forma privilegiada de afrontar el fenómeno, dejando el campo abierto a la impunidad y a la revictimización al enfrentar a la mujer violentada con su agresor. Además, el énfasis de las políticas de seguridad en esta categoría ha contribuido a la invisibilización de las violencias de género que se dan en el espacio público como problema.

---

<sup>25</sup> Datos estadísticos generados por Medicina Legal y facilitados para este trabajo por el CEACSC de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

No obstante, la Ley 1257 de 2008, aporta nuevos elementos para transformar estos problemas; la reafirmación de los derechos de las mujeres como derechos humanos que el Estado debe garantizar, así como la decisión de que la violencia contra las mujeres se investigará de oficio y que cualquier persona puede denunciarla y no sólo la víctima, son algunos de esos aportes. En su desarrollo la Ley precisa además medidas concretas de sensibilización y prevención, protección, atención a las víctimas de violencia con un enfoque de derechos y sanciones a quienes las vulneren.

Los cuestionamientos centrales en este aspecto son:

*¿Cómo ampliar las políticas de seguridad y convivencia hacia un tratamiento integral de las violencias de género contra las mujeres tanto en el espacio público como en el privado? y ¿Cómo transformar el tratamiento de las violencias hacia las mujeres en el hogar por parte de las instituciones reconociéndolas como un delito y una violación a los derechos humanos?*

Estas preguntas implican enfrentar diversos retos:

- Generar políticas que reconozcan, identifiquen e intervengan en la transformación de las causas, determinantes y consideraciones de las múltiples violencias que se producen en el entorno familiar frente a las cuales, las mujeres y las niñas resultan más expuestas.
- Fortalecer los avances logrados en la detección, prevención y sanción de la violencia hacia las mujeres en los espacios privados, así como los mecanismos de atención, medición y sanción de los hechos de violencia intrafamiliar que afectan particularmente a las mujeres.
- Lograr mirar de forma crítica el uso de la VIF como categoría ya que, en general, proviene de un enfoque familista que no permite que la mujer se constituya en sujeto de derechos por encima de su rol en el ámbito doméstico. Es necesario garantizar que no se pierda como horizonte la exigibilidad de los derechos por parte de las mujeres y acciones que faciliten que otras formas de violencia también sean visibilizadas, dentro de una comprensión de la violencia como un continuo de lo privado hacia lo público y viceversa.
- La seguridad ciudadana debe identificar y diferenciar todos los temas que afectan a las mujeres de manera integral e incorporarlos a las políticas como

un asunto público y no sólo como parte de la vida privada y doméstica de la ciudad.

- Las políticas deben dejar de enfocar el tema de la violencia contra las mujeres desde la conciliación, dado que en este enfoque los planes se orientan hacia la prevención y la resolución de conflictos, lo cual pone en posición de desventaja a la mujer frente a la posibilidad de denuncia, sanción y protección.
- Los derechos humanos deben ser garantizados para todas y todos los ciudadanos. El énfasis en el reconocimiento de derechos humanos de las mujeres tiene el propósito específico de incorporar en el marco de la gestión de la ciudad aquellos asuntos particulares, como la violencia hacia las mujeres que se intensifica en espacios urbanos para garantizar su pleno ejercicio y disfrute. De esta manera, un reto vinculante en materia cultural es el de lograr que tanto en el nivel institucional, como en los discursos cotidianos se reconozca el derecho que tienen las mujeres a vivir en una ciudad libre de violencias como un derecho humano exigible.
- Capacitar a funcionarias y funcionarios, policía, entidades judiciales, a las mujeres y a la ciudadanía en general, en los alcances de la Ley 1257 de 2008.

### **Mecanismos para visibilizar la violencia hacia las mujeres e incluir la dimensión subjetiva de la inseguridad en las políticas de seguridad y convivencia de la ciudad**

Las formas en que las mujeres deciden transitar la ciudad, los espacios que frecuentan, los tiempos que pueden usar o no en sus actividades y hasta las formas de vestirse o expresarse corporalmente están asociadas a imaginarios y patrones de comportamiento que pueden expresar su condición de subordinación y desigualdad. Se trata de la dimensión subjetiva de la (in)seguridad, que tiene como referentes concretos los hechos reales de victimización de las mujeres en la ciudad, tanto en los espacios públicos como privados, como se observó en un aparte anterior<sup>26</sup>. A pesar de que en delitos determinados como de alto impacto menos mujeres son víctimas en relación con los hombres, en la sumatoria de seis tipos de delitos, las mujeres son mayormente victimizadas en la ciudad y temen ser sujetas de violencia y agresiones sexuales físicas y también psicológicas en

---

<sup>26</sup> Cfr. Tabla 1.

espacios que no son sólo del ámbito doméstico. Si se considera la violencia como un continuum que se da entre los espacios privados y públicos de la ciudad, no es posible afirmar que la mayor percepción de inseguridad expresada por las mujeres no tenga referentes objetivos o “reales”.

Así como las formas de relacionarse con el espacio público y usarlo están determinadas por jerarquías sociales y genéricas, estas mismas asimetrías se imprimen en las representaciones que se tienen de la ciudad. Bourdieu afirma que el espacio físico es una simbolización del espacio social y en el caso de las mujeres esto es evidente. El cuerpo como una construcción que también es cultural y simbólica, se convierte en territorio en el que se manifiestan las estructuras asimétricas de poder y, por tanto, en el territorio en el que se ejerce la violencia. Esto puede explicar por qué la mayor sensación de inseguridad que tradicionalmente se ha atribuido a las mujeres proviene, en gran medida, de su miedo al delito específico de la violación.

Para los casos en los que existe un desbalance entre una menor victimización objetiva frente a una mayor percepción de inseguridad por parte de las mujeres se han indagado diversas explicaciones. Cecilia Varela aporta una de carácter principalmente cultural que invita a reflexionar sobre esta problemática:

“...las mujeres son objeto –en su circulación por los espacios públicos– de una violencia que no reviste un carácter físico, violencia menos espectacular pero sí más sutil, rutinaria y cotidiana y que debiéramos considerar seriamente a la hora de abordar las percepciones y representaciones que las mujeres tenemos sobre los espacios públicos (y la cuestión de la sensación de inseguridad no puede ser extraída por fuera de este marco). Se trata de un conjunto de variadas situaciones que incluyen comentarios sexuales no solicitados, no bienvenidos y no recíprocos, miradas fijas, eventuales ‘toqueteos’ y persecuciones que imprimen un carácter jerárquico de género a la circulación por los espacios públicos”<sup>27</sup>.

Como afirma la misma autora, este tipo de violencia puede llegar a ser muy eficaz, porque es más fácil que sea naturalizada y que se inserte en la vida cotidiana bajo múltiples justificaciones.

---

<sup>27</sup> Varela, Cecilia, “Miedo al delito - representaciones - (in)seguridad urbana - espacio público”, Género, Violência e Segurança Pública en [http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/C/Cecilia\\_Varela\\_39.pdf](http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/C/Cecilia_Varela_39.pdf)

Existen una multiplicidad de formas de violencia que no se alcanzan a percibir y mucho menos a combatir. Esas manifestaciones que se encuentran invisibilizadas, y que no reconocen las propias mujeres, tales como los halagos impropios, el lenguaje discriminatorio, manoseos, rastrilleos en el transporte público y burlas públicas, entre muchos otros, hacen parte de la problemática.

La denuncia es constantemente deslegitimada a partir de una continua culpabilización de la propia mujer frente a las agresiones que recibe. Desde el lenguaje hasta las expresiones más dramáticas de la violencia tanto en el espacio público como en el privado son minimizadas y, de alguna manera, socialmente aceptadas, como un asunto de convivencia privada.

Las mujeres han identificado y georeferenciado más de 100 sitios inseguros en la ciudad<sup>28</sup> basadas en la identificación de hechos como violaciones, acosos sexuales, manoseos, rastrilleos y robos, señalando causas culturales, físicas y políticas, así como las consecuencias de dichas violencias sobre su vida integral y su forma de vivir la ciudad.

En esta perspectiva la pregunta que surge es:

*¿Qué estrategias se deben emprender desde las instituciones distritales, especialmente desde aquellas vinculadas al Sistema de seguridad ciudadana y convivencia, las organizaciones de mujeres y la ciudadanía para desactivar las formas en las que tradicionalmente se invisibilizan las diversas manifestaciones de violencia hacia las mujeres en la ciudad?*

Los retos son de distinta índole:

- Una de las preocupaciones es cómo se abordan y asumen las diferentes manifestaciones de las violencias basadas en género. El reto radica en encontrar formas que permitan visibilizar dichas manifestaciones que ni siquiera están nombradas, mucho menos tipificadas, y que van desde el manejo sexista del lenguaje o el maltrato institucional hasta el manoseo y que también requieren ser sancionadas. En este desafío, lograr que la *Ley 1257* en su reglamentación incluya las perspectivas de las mujeres de la ciudad, abre una veta interesante de trabajo principalmente en los apartes referidos a la sensibilización y la prevención.

---

<sup>28</sup> Programa Regional Ciudades Seguras, en su estrategia territorial trabaja en cinco localidades de Bogotá.

- A diferencia de otras formas de violencia, la violencia que se ejerce hacia las mujeres en sus múltiples manifestaciones en los espacios públicos y privados de la ciudad está legitimada y aceptada. Uno de los ejemplos emblemáticos de este hecho es la revictimización y culpabilización que sufren las mujeres víctimas de delitos sexuales como la violación. Es necesario erradicar la justificación y legitimación de la violencia de todo tipo como forma de relación entre hombres y mujeres.
- Escapar de la homogenización y reivindicar la diversidad es un reto central. Visibilizar que la violencia también está determinada por otras pertenencias identitarias como la clase, la raza, etc., permite romper estereotipos basados en la mirada homogenizadora de las mujeres y combatir las dobles y triples discriminaciones que en materia de seguridad se recrudecen. En este punto, se debe reconocer que la Ley 1257 de 2008 en su exposición de motivos acepta como origen de la violencia la desigualdad, lo cual puede abrir un amplio margen de acción.
- Cuestiones como la planeación y uso del espacio urbano deben incorporar un enfoque de género que permita la participación de las mujeres en la identificación de lugares inseguros y las percepciones de inseguridad, con el fin de que las mujeres mismas sean conscientes de su existencia y que no se contribuya a su invisibilización y naturalización. Como lo expresó una de las participantes de la Mesa: ¿quién se queja por su espacio si no se ha dado cuenta de que está siendo violentado?
- El diseño y mantenimiento del espacio público es muy importante en la prevención de las violencias hacia las mujeres, pero también en el mejoramiento de su percepción de (in)seguridad. Espacios oscuros, de difícil acceso, con instalaciones poco transitables, etc., aumentan la percepción de inseguridad tanto como la posibilidad de que sean usados para cometer delitos con mayor facilidad.
- Es importante insistir en que estos tipos de violencia hacia las mujeres no son fácilmente denunciados, no existe un lenguaje concreto para denominarlos y están sujetos a mecanismos efectivos de invisibilización. El documento *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*<sup>29</sup> brinda una descripción de tales mecanismos:

---

<sup>29</sup> Rainero, Liliana (coord.) *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, CICSA, Argentina, 2006.



- La culpabilidad y responsabilidad adjudicada a las mujeres por las conductas agresivas de las que son objeto.
- El desconocimiento de las experiencias de violencia cotidiana vividas por las mujeres en las ciudades.
- La relativización del daño y las consecuencias en la vida de las mujeres.
- La patologización de la violencia al adjudicar problemas de orden psicopatológico a aquellos varones que violan o realizan algún acto de agresión sexual hacia las mujeres.

Es fundamental identificar y desactivar dichos mecanismos para cumplir con el reto de lograr transformaciones culturales que permitan ciudades seguras sin violencia hacia las mujeres teniéndolos en cuenta en todas las acciones que se articulan en torno a las políticas de seguridad de la ciudad, con el objeto de desnaturizarlos.

### **Papel de los medios de comunicación en el logro de una ciudad libre de violencia hacia las mujeres**

Gran cantidad de los contenidos simbólicos que configuran la ciudad se producen, reproducen y circulan a través de los medios de comunicación. Estos medios a su vez, reproducen los esquemas de relaciones entre géneros y por ende, las relaciones jerárquicas y desiguales entre ellos.

Dentro de los retos que se presentan a los medios de comunicación como actores principales en el propósito de hacer que la violencia hacia las mujeres sea un inaceptable social, se encuentra el de equilibrar la información y comunicación que circula en la ciudad a partir de una comprensión profunda de la necesidad de garantizar que el tema de la violencia hacia las mujeres no se invisibilice ni sea minimizado y naturalizado en el discurso social, y la necesidad de darle un tratamiento responsable y equitativo. Lograr dicho equilibrio no es fácil, como lo demuestra el hecho de avanzar en visibilizar el tema de la violencia hacia la mujer en los medios, pero con un lenguaje inadecuado que termina generando un efecto negativo. Por ejemplo, se publican cada vez más casos concretos de violencia hacia las mujeres pero se insiste en denominarlos como maltrato o crimen pasional lo cual los despoja de su carácter.

Afirma Rossana Reguillo que el miedo es “una experiencia individual que requiere, no obstante, la confirmación de una comunidad de sentido”<sup>30</sup>. En las ciudades contemporáneas gran parte de las comunidades de sentido se construyen, articulan y transforman en torno a los medios de comunicación. El rol de la televisión, la radio, la prensa y los nuevos medios en la “propagación de las esporas del miedo”, en palabras de la misma autora, es vital, y por ende su papel en la transformación de las experiencias y las percepciones de inseguridad de las mujeres es también central.

En este ámbito las preguntas que se formulan son las siguientes:

*¿Cuál es la responsabilidad de los medios de comunicación en la invisibilización, naturalización y justificación de las violencias hacia las mujeres? y ¿qué estrategias se deben implementar para que los mismos medios contribuyan a la desactivación y erradicación de las múltiples formas de violencia que se ejercen contra las mujeres en la ciudad?*

Dentro de los retos surgieron los siguientes:

- Lograr generar estrategias de sensibilización y formación con los responsables y comunicadores de los medios para que incorporen el enfoque de género en el tratamiento de las noticias, principalmente de aquellas que publican los hechos de violencia que se dan hacia las mujeres en la ciudad.
- Lograr exigir a los medios de comunicación por parte de las instituciones y la misma ciudadanía, el desarrollo de análisis objetivos de las causas y consecuencias de los hechos de violencia hacia las mujeres, tanto para las víctimas como para la sociedad en general.
- La generación de campañas mediáticas que sensibilicen sobre el tema de la violencia hacia las mujeres a todos los ciudadanos/as y los/as comprometa con su erradicación, uso de lenguajes no sexistas, incorporación de narrativas que profundicen en el tema y cambio en los códigos publicitarios que lesionan los derechos de las mujeres, son sólo algunos de los caminos posibles para enfrentar el desafío.

---

<sup>30</sup> Reguillo, Rossana, “Los miedos contemporáneos” en Pereira, J.M. (edit.) *Entre miedos y goces: comunicación, vida pública y ciudadanía*, Editorial Universidad Javeriana, Bogotá, 2006.

- Otro reto es el de incorporar el enfoque de género en la formación de las y los futuros comunicadoras/es a nivel de las universidades, los institutos técnicos y los programas de nivel superior. Así mismo, vincular la línea de género a las investigaciones que se adelantan sobre comunicación, medios y nuevas tecnologías.
- Es fundamental avanzar, desde la publicidad y los contenidos mediáticos, en la transformación de patrones de consumo que reafirman roles de género inequitativos (moda, juguetes, concepción de la belleza, etc.) que contribuyen a la exclusión o que refuerzan las condiciones limitantes del uso del espacio público y del tiempo libre por parte de las mujeres y las niñas. En este ámbito los medios deben ser protagónicos.
- Dentro de las estrategias que permitan fortalecer la exigibilidad de derechos por parte de las mujeres, un reto es el de trabajar en los prejuicios que hacen parte de la vida cotidiana y el sentido común de la ciudad, como esos de que los hombres se pueden sentar con las piernas abiertas, las mujeres son malas conductoras, las faldas cortas no son para todas, etc., en lo cual, nuevamente los medios de comunicación tienen una responsabilidad concreta.

## 2. PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DEL TERRITORIO DE LA CIUDAD CON ENFOQUE DE GÉNERO: PARTICIPACIÓN, ESPACIO PÚBLICO, EQUIPAMIENTO URBANO Y OTRAS ESTRATEGIAS



Fuente: comunicaciones Red Mujer y Hábitat, Argentina. Afiche conmemoración día mundial del Hábitat. 2009.

La ciudad es un espacio que se construye no un espacio dado y tampoco neutro al género. Es decir, las relaciones entre hombres y mujeres determinan la construcción social de la ciudad en todas sus dimensiones. Como lo afirma Alejandra Massolo: “perspectiva de género sobre la ciudad significa mucho más que tomar en cuenta a las mujeres y reconocer su existencia: significa detectar y analizar las diferencias (no biológicas, sino sociales y culturales) entre hombres y mujeres, así como las relaciones de poder entre los géneros, diferencias que se traducen en distintas formas de discriminación, subordinación y desigualdad de las mujeres”<sup>31</sup>. En las ciudades las desigualdades se expresan en múltiples aspectos que van desde los salarios más bajos, pasando por el trabajo doméstico no remu-

<sup>31</sup> Massolo, Alejandra, *Género y seguridad ciudadana: El papel y el reto de los gobiernos locales*, s.f.

nerado, la prevalencia de mujeres cabeza de familia, la inasistencia alimentaria hasta la escasa participación de mujeres en cargos de representación, las inequidades en el acceso a servicios sociales de salud y educación por factores asociados al género y la violencia sufrida por las mujeres por su condición de ser mujeres. Estos hechos ponen de manifiesto la necesidad de asumir “una forma distinta de mirar y pensar los procesos sociales, las necesidades y demandas, los objetivos de la planificación del desarrollo urbano, incluyendo las diferencias de género y la heterogeneidad de las necesidades, intereses y demandas de las mujeres y los hombres”<sup>32</sup>.

Abordar los temas de seguridad y convivencia desde un enfoque de género, exige comprender cómo se vive y apropia el espacio urbano desde la mirada de las mujeres y de los hombres, quienes perciben el territorio de manera distinta. El territorio no es un concepto puramente espacial ya que se construye socialmente. Es en el territorio en el que se desarrollan y expresan las relaciones entre los hombres y las mujeres que habitan la ciudad, por ello no es un escenario neutral sino vivido desde intereses y complejidades, que a su vez, responden a las formas en que se distribuye y ejerce el poder entre unas y otros. Los procesos de apropiación y uso del espacio público deben partir de una comprensión de éste no sólo en su dimensión espacial o urbanística sino como lugar de encuentro y convivencia, y también de conflicto. Ello implica identificar los vasos comunicantes que se producen entre la seguridad y los temas relacionados con la planeación urbana, el hábitat, el espacio público y la movilidad, y por ende implica abordar el tema de la participación en la construcción territorial.

De acuerdo al documento de diagnóstico del POT desde la perspectiva de género<sup>33</sup>, la ciudad no ha implementado sistemas de análisis con enfoque de género de la información desagregada por sexo producida en las fuentes de información disponibles<sup>34</sup>, y que haga posible identificar demandas diferenciadas, diseñar estrategias y orientar recursos hacia la superación de inequidades no sólo sociales sino de género —éstas atraviesan todos los sectores sociales—, en el acceso al hábitat, los equipamientos, la movilidad, el espacio público entre otros.

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Dalmazzo, Marisol, *Género en el Ordenamiento Territorial de Bogotá, Documento de Consultoría* realizada por la Subsecretaría de Mujer, Género y Diversidad Sexual de la Secretaría de Planeación Distrital, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009.

<sup>34</sup> Existen cifras producidas por el antiguo SUIVD, por el CEACSC, por la Cámara de Comercio, por Bogotá Cómo Vamos y por otras instituciones que consignan sus resultados en instrumentos de gran importancia como la Encuesta de Calidad de Vida o las Encuestas de Salud, por nombrar sólo algunas.

En la medida en que el tema de género no está incorporado, las mujeres son consideradas como población vulnerable quedando por fuera del cubrimiento de los enfoques de seguridad humana y seguridad ciudadana expresado en políticas, programas y proyectos de inversión. En este marco, la ciudad requiere que las políticas involucren la identificación de las condiciones y aspectos que hacen sentir (in)seguras a las mujeres en el espacio urbano. Más allá de la prevención situacional, es vital identificar cuáles son los determinantes territoriales que dificultan la apropiación del espacio por parte de ellas con el fin de revertir esta tendencia y garantizar una equitativa utilización del territorio urbano.

### **Percepción, uso y apropiación del espacio público para garantizar el derecho de las mujeres a una ciudad segura y sin violencias**

En materia territorial, resulta importante involucrar tanto la dimensión objetiva de la (in)seguridad, a través de la medición y cuantificación de los delitos y violencias que se comenten en el espacio público, como la dimensión subjetiva por medio de la valoración de la percepción de inseguridad, así como de los imaginarios existentes frente a dichas zonas. Es necesario identificar cuáles son los condicionantes y factores que hacen que las mujeres sientan miedo o temor frente a ciertos espacios y cómo se construyen las percepciones de (in)seguridad frente a la ciudad y sus entornos, además de cómo las violencias tienen efectos directos sobre el cuerpo de las mujeres, sus procesos de identidad, socialización y apropiación del territorio. El interrogante central en este reto se puede expresar:

*¿Cómo incorporar en los procesos de planeación territorial de la ciudad un enfoque de género que permita el diseño de estrategias comprehensivas e integrales para que las mujeres vivan y perciban la ciudad como un lugar seguro y que le brinde posibilidades para vivir y convivir?*

En la *Mesa* este tema emergió constantemente y los siguientes son los desafíos planteados:

- Construcción de imaginarios respecto de la relación entre (in)seguridad y territorio como un proceso que se debe particularizar entre hombres y mujeres, pues cada uno de éstos establece y determina diferentes condiciones que los hacen sentir más seguros y seguras en las dinámicas de ocupación y uso del espacio público.

- Desarrollo de iniciativas para identificar y geo-referenciar puntos y zonas críticas en los que las mujeres son más comúnmente violentadas, así como esos puntos en los cuales las mujeres se sienten inseguras, recurriendo a métodos cualitativos de identificación de la percepción de inseguridad.
- Implementar y fortalecer procesos existentes de intervención simbólica de espacios públicos y generar procesos de transformación del uso y posterior apropiación de los mismos a lo largo y ancho de la ciudad. Esto puede incidir favorablemente en el cambio de percepción y el logro efectivo de espacios más seguros para las mujeres en Bogotá.
- Tener en cuenta en el diseño urbano y el mantenimiento de los espacios públicos, los Principios de la planificación urbana para la seguridad en la ciudad<sup>35</sup>: 1) saber dónde se está y a dónde se va: señalización, 2) ver y ser visto: la visibilidad. 3) oír y ser oído: la concurrencia de personas. 4) poder escapar y obtener auxilio: vigilancia y acceso a ayuda, 5) vivir en un ambiente limpio y acogedor: planificación y mantenimiento, 6) actuar en conjunto: la participación de la comunidad.
- Otra acción viable y oportuna, es la de incorporar en el trabajo de reglamentación e implementación de la Ley 1257 de 2008 las variadas manifestaciones de la violencia hacia las mujeres no tipificadas (manoseos, agresiones sexuales verbales y físicas), para que sean abordadas desde estrategias concretas de sensibilización, detección, sanción, prevención y reparación. Esto en conexión con planes, programas y proyectos vinculados al Sistema de seguridad ciudadana y convivencia de la ciudad, abordando las violencias de género en el espacio privado y en el espacio público como expresiones de una misma manifestación de relaciones desiguales de poder.
- En términos de espacio público, es necesario “profundizar en estudios específicos que permitan identificar, tipificar y sistematizar las causales vinculadas a las condiciones físicas y sociales de calles, avenidas y espacios públicos que potencian o predisponen a las agresiones e incrementan o minimizan la percepción de inseguridad, (ciclovías, humedales, puentes peatonales, calles y parques, zonas con disposición de escombros, lotes baldíos, transporte público, entre otros) [así como] articular el Plan Maestro de seguridad con las estructuras del Plan de Ordenamiento, y específi-

---

<sup>35</sup> Op. cit., Rainiero, 2006.

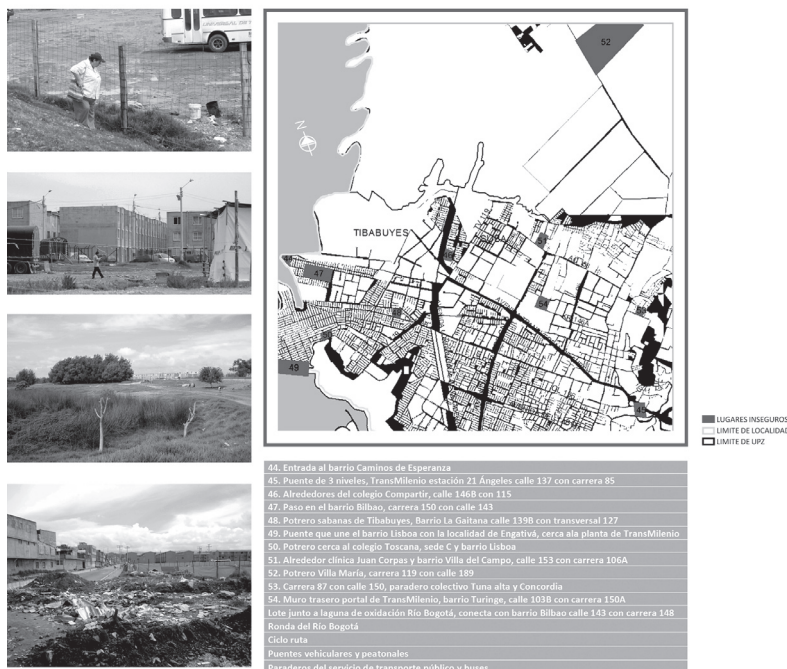


camente la red de centralidades y el Hábitat, como asimismo con otros planes maestros, como los de espacio público, bienestar social y movilidad a los fines de integrar las acciones tendientes a promover una ciudad más segura<sup>36</sup>.

- Las buenas prácticas en diferentes ciudades de la región y a nivel mundial, pueden aportar luces para el emprendimiento de iniciativas y la incorporación de todos los aspectos mencionados en la construcción de políticas públicas, planes y proyectos distritales en torno a la seguridad, por lo cual otra sugerencia es la de generar formas y espacios de divulgación e intercambio de dichas experiencias.

### CARTOGRAFÍA REALIZADA POR LAS MUJERES CON IDENTIFICACIÓN DE LUGARES INSEGUROS EN LAS LOCALIDADES PARA LAS MUJERES

## Suba

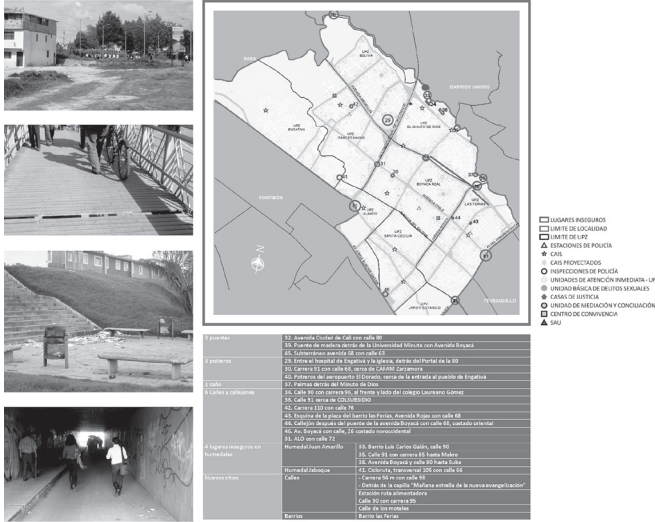


<sup>36</sup> Dalmazzo y Rainiero, Op. cit., s.p.





# Engativá



Al considerarlo una construcción social, el territorio entonces, responde a una planeación que debe ser realizada contando con las y los actores que conviven en él. La planeación del territorio es vital para el fortalecimiento de las relaciones entre los y las ciudadanas, y de éstas con las instituciones de la sociedad civil. El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá representa por excelencia el instrumento de planeación de la ciudad, ya que es allí donde se establecen las reglas del juego en el uso del territorio, sus tiempos, espacios, subjetividades y corporalidades vinculadas a la idea de desarrollo a la que se orienta la ciudad con criterios de equilibrio, justicia, eficiencia y equidad.

En este punto es necesario tener en cuenta que, a partir de la convocatoria hecha por el Alcalde Mayor a las instancias de la Administración Distrital, los espacios participativos, consultivos y toda la ciudadanía a realizar una revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá<sup>37</sup>, se logró avanzar en propuestas para pasar de un enfoque tecnocrático a un enfoque más social de este instrumento que es central en la vida de la ciudad. En esta perspectiva, se ha propuesto incorporar desde un enfoque de derechos la perspectiva poblacional diferencial desde el género en el POT. Por primera vez el tema de género es abordado como una

<sup>37</sup> En adelante se hará referencia al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, como POT.

nueva perspectiva en estudios oficiales sobre la planeación territorial, lo cual es un avance sustancial.

Aunque aún los estudios y la formulación realizada deben ser aprobados por el Concejo de Bogotá, como parte integral de la revisión llevada a cabo, el proceso participativo permitió generar un interés y compromiso por parte de la Mesa Diversa y el Consejo Consultivo de Mujeres con la planeación de la ciudad. No obstante continúa siendo un reto la incorporación de la perspectiva de género en el documento POT. Se requiere pasar del diagnóstico, que se ha desarrollado de forma participativa, a la formulación con enfoque de género.

Una de las principales recomendaciones aportadas por la *Mesa* es la incorporación de un objetivo específico, desde la seguridad humana y con perspectiva de género, que garantice el tema de la igualdad entre hombres y mujeres en la prevención y atención de todo tipo de amenazas a la integridad de las personas en la ciudad, de manera que esté expresada no sólo en el espacio mismo y la competitividad, sino también en la nueva perspectiva de derechos que implica la seguridad humana y ciudadana.

El cuestionamiento en esta área es:

*¿Qué estrategias deben ser abordadas de manera conjunta en la planeación del territorio urbano y las políticas públicas de seguridad para garantizar una vida libre de violencias para todos y todas, una ciudad libre de violencia hacia las mujeres?*

Los retos son grandes:

- Planeación desde el conocimiento y la información específica y localizada, no desde la suposición y los paradigmas, generalmente sustentados en una cultura que no contempla las diferencias entre hombres y mujeres, ni entre las diversas expresiones identitarias de la ciudad. Por ello, se hace necesario avanzar en dos sentidos: por una parte, en la construcción de diagnósticos en el nivel local con participación de las mujeres y en segundo lugar, en la construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta de la geo-referenciación de los mismos. En estos diagnósticos se deben atender tanto los aspectos espaciales y temporales, como los factores sociales, económicos y culturales que favorecen las múltiples formas de violencia hacia las mujeres en los espacios públicos y privados de la ciudad. Se recomienda además, la construcción de indicadores específicos para el seguimiento y monitoreo de la evolución y resultados de las acciones de prevención de las violencias y acceso a la justicia de las mujeres.

- Las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género, deben corresponder a una dinámica de planeación del territorio que incorpore las percepciones, condiciones, situaciones y consecuencias de las violencias que se ejerce hacia las mujeres en el espacio urbano. Esto se debe traducir en todos los aspectos urbanos que van desde la movilidad, el diseño, uso y disfrute del espacio público incluyente y seguro, pasando por la accesibilidad los equipamientos urbanos y su capacidad de atender a la población desde su diversidad, hasta la garantía de acceso a los servicios públicos y la justicia.
- La Política sobre recuperación y manejo del espacio público debe incorporar específicamente un nuevo principio que se refiera a la seguridad de los espacios públicos, en cuanto a garantizar, a través de la planificación y el diseño de los espacios públicos, la seguridad de las personas en lo concerniente a la prevención de accidentes y la prevención contra posibles delitos y violencias.
- Interesa, particularmente la diferenciación de espacios, tiempos y formas en las que se ejerce la violencia hacia las mujeres ya que eso incide directamente en la asignación de responsabilidades concretas en términos de atención, prevención, sanción y reparación en las diferentes instancias y niveles de la administración distrital y local. Un ejemplo que ilustra este desafío es el de la evidencia de que las mujeres son víctimas de hurto en mayor proporción que los hombres entre los días lunes y jueves en horas de entrada y salida del trabajo<sup>38</sup>, lo cual debería ser contemplado en los protocolos de prevención y en las condiciones del espacio público que facilita determinadas conductas en los sitios de mayor frecuencia de los hechos. La visibilidad, la iluminación, la señalización, la eliminación de obstáculos son factores que pueden mejorar la seguridad de las mujeres frente a los robos.
- La relación entre los niveles distrital y local es fundamental puesto que incide en aspectos relevantes en materia de seguridad como la articulación de acciones, asignación de competencias, interlocución con las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, así como en la posibilidad de generar procesos concretos y efectivos de seguimiento, retroalimentación y control ciudadano de las políticas de seguridad en aspectos relativos a la violencia de género. Además, esta diferenciación puede ser un camino efectivo para

---

<sup>38</sup> Datos referenciados en Dalmazzo y Raineiro, Op. cit., con base en dato generados por el SUIVD.

*Para la muestra un botón...*

*En el marco del Programa Ciudades Seguras sin Violencia hacia las Mujeres, y a partir de la identificación de las causas políticas, culturales y espaciales que propician las violencias hacia las mujeres, se formularon propuestas de transformación social consignadas en agendas de incidencia para la interlocución política con las instituciones y modificación de políticas públicas orientadas a lograr territorios seguros y libres de violencia hacia las mujeres.*

*La Agenda de las Mujeres del Grupo Focal para Ciudades Seguras de Suba y la Agenda Distrital de Mujeres establecen las siguientes recomendaciones orientadas a la prevención de las violencias en el espacio público: a) aplicación de normas de cerramiento de lotes privados y públicos, b) humedales habilitados para el uso público mediante administraciones eficientes, que garanticen su iluminación, mantenimiento, debida vigilancia por la policía ecológica y comunitaria y su uso recreativo y educativo apto para las mujeres, niños, niñas, personas mayores y discapacitadas, c) Paraderos Seguros para las mujeres, niños y niñas, iluminados, señalizados y vigilados por la policía comunitaria, d) dotar a la Defensoría del Espacio Público de herramientas para la construcción de espacios públicos respetuosos de las diferencias de género, e) propiciar campañas de sensibilización de las Violencias contra las mujeres en el espacio público y en el transporte urbano del Distrito y la región.*

desactivar prácticas como el clientelismo, el asistencialismo o el utilitarismo en las dinámicas de las localidades por parte de instancias del nivel distrital.

- En la planeación el tema de los presupuestos sensibles al género aparece como un elemento que puede garantizar que la incidencia se traduzca en planes, programas y proyectos efectivos que permitan avanzar en el propósito de erradicar la violencia hacia las mujeres en Bogotá. En este momento la iniciativa –aún incipiente– de los presupuestos participativos puede ser un buen espacio para avanzar en este aspecto, y para ello es necesario dotar a las personas, que participan en los escenarios locales de herramientas técnicas para que puedan incidir efectivamente desde un enfoque de género.
- Un desafío prioritario es la consolidación de canales y espacios de interlocución e incidencia que permitan hacer efectivo el principio de corresponsabilidad de la ciudadanía en los procesos de planeación de la ciudad

y particularmente en los que competen a la formulación, seguimiento y proyección de las políticas públicas de seguridad.

- Los equipamientos denominados Centros de Convivencia deberán contar con condiciones necesarias para asegurar la privacidad de las mujeres frente a la denuncia y la atención, así como la disposición de un personal capacitado en violencias de género.
- Es necesario integrar las Casas Refugio para mujeres violentadas y las Casas de Igualdad de Oportunidades como equipamientos básicos para la prevención y el tratamiento de las violencias de género en la ciudad. Se recomienda otorgar a las Casas de Igualdad de Oportunidades una función primordial en la prevención y en la orientación del tratamiento de las violencias contra las mujeres en las localidades.
- La seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo exige actuar sobre el nivel socio económico, la ubicación espacial y el acceso a bienes y servicios de la población de la capital lo que implica definir objetivos, políticas, estrategias y programas orientados a disminuir los factores que incrementan la pobreza en las mujeres (trabajos menos remunerados, informales, sin servicios sociales, división sexual del trabajo, violencia de género), garantizar el acceso a la tenencia segura de la vivienda, a servicios y equipamientos de cuidado de personas dependientes (niños/as, adultos mayores, personas con discapacidad, enfermos), y a la provisión de espacios públicos y transporte accesibles y seguros.
- El trabajo realizado a través de la revisión del POT desde un enfoque de género debe ser sistematizado e incorporado como referente de una buena práctica pionera en América Latina. La importancia de este instrumento en el trabajo de planeación es central y constituye un gran avance que debe ser visibilizado y divulgado.



## Participación de las mujeres en la construcción territorial y el sistema de seguridad de la ciudad



Fuente: AVP - Red Mujer y Hábitat. Movilización local. Localidad de Kennedy. 2009

Si el territorio es una construcción espacial y simbólica en la cual se arraigan las identidades<sup>39</sup>, es en el territorio donde los gobiernos locales funcionan como agentes de la democracia y responsables de la gestión pública, roles que deben ejercer con la participación de la ciudadanía. Los gobiernos locales son valorados actualmente como los espacios más cercanos a la dinámica territorial y por ende como los más propicios para generar procesos de participación y corresponsabilidad. Pero a su vez son los más hostiles y con mayores resistencias a incorporar a las mujeres como ciudadanas de derechos en la gestión pública, lo que es más dramático en temas relativos a la seguridad, tradicionalmente concebida desde una dinámica masculinizante.

La participación es un tema que ingresa recientemente a las dinámicas de seguridad en el contexto urbano, y es aún más reciente el interés por incorporar a ellas un enfoque de género. Como afirman Dalmazzo y Rainiero<sup>40</sup>:

<sup>39</sup> Portal, María Ana, "Territorio, historia, identidad y vivencia urbana en un barrio, un pueblo y una ciudad habitacional de Tlalpan, Distrito Federal", en Portal, María Ana, (coord.), *Vivir la Diversidad*, Conacyt, México, 2001.

<sup>40</sup> Op. cit., s.p.

*Según los enunciados del Plan Maestro de Seguridad: La política pública de seguridad ciudadana con énfasis territorial debe reforzar la articulación entre fuerza pública y la acción civil en el ámbito local. Se busca reforzar la relación entre el gobierno local (diversos sectores), la policía y los organismos de seguridad, con una participación decisiva de los Alcaldes Locales. Pero también se debe permitir la participación de actores del sector judicial y de actores sociales clave (organizaciones sociales, juntas de acción comunal, empresarios, etc.). Las mujeres deben ser actoras privilegiadas en la definición de las actuaciones de seguridad a nivel de las localidades.*

El tema de la participación fue uno de los más sensibles en la *Mesa ciudades seguras y género*. La alusión continua al movimiento de mujeres, pero más aún, a la gran cantidad de mujeres en movimiento que se encuentran en la ciudad marcó una pauta constante en la discusión que giró en torno a las siguientes preguntas:

*¿Cómo garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas de convivencia y seguridad ciudadana de Bogotá? y ¿Cómo fomentar, consolidar y posibilitar la participación de las mujeres en la puesta en marcha de planes, programas y proyectos que garanticen la erradicación de la violencia de género en todas sus manifestaciones?*

- La participación de las mujeres en las instancias de planeación es fundamental y debe ser promovida y garantizada. Deben existir acciones concretas tanto para generar canales claros y efectivos de participación, como para visibilizar aquellos logros que ya las mujeres han alcanzado en espacios como el Consejo Territorial de Planeación, los Encuentros Ciudadanos, el Consejo Consultivo de Mujeres, la Mesa Diversa, las Mesas de trabajo dedicadas a diversas temáticas y las demás instancias que hacen parte del complejo entramado de la planeación y la administración de Bogotá.
- La promoción de la participación de las mujeres, es un tema clave, y debe ser una exigencia que todos los proyectos de la ciudad tengan una sostenibilidad basada en la participación y el empoderamiento de las mujeres y de los hombres desde un enfoque relacional de género. En este sentido, la sensibilización y formación de mujeres políticas, es decir, que se inserten en los espacios de toma de decisiones de la ciudad, es un punto fundamental para incidir efectivamente en las políticas de seguridad y convivencia. Es sabido que la presencia de mujeres en instancias decisoras no garantiza por sí misma la incorporación de un enfoque de género, por lo cual se debe



además profundizar la búsqueda de vínculos y alianzas, así como la generación de redes y canales de comunicación e interlocución en los diversos escenarios de la ciudad.

- Un desafío central es el de proteger la autonomía de las organizaciones sociales en su trabajo cotidiano, sin que se debiliten los logros en materia de corresponsabilidad alcanzados hasta ahora. En ese orden de ideas, se requiere reconocer que los avances que existen en Bogotá en materia de incorporación del enfoque de género se deben tanto a la participación de las mujeres como al aprovechamiento de las coyunturas históricas y la construcción de continuos procesos de negociación con los actores políticos, privados e institucionales de la ciudad.
- La participación requiere de una ciudadanía cualificada y con conocimiento de la estructura y rutas de la planeación y construcción de la ciudad, para que los esfuerzos realizados por quienes trabajan desde lo local puedan verse efectivamente reflejados en el ejercicio cotidiano de la ciudadanía. Las organizaciones de la sociedad civil que abordan el tema de la violencia hacia las mujeres requieren de capacitación e información para cualificar su labor. En este proceso de formación es necesario conocer y desmitificar los ciclos de la planeación y los diversos espacios e instrumentos a los que la ciudadanía no accede por temor a no comprender o no tener las competencias y herramientas para hacerlo.
- La participación de las mujeres en la ciudad debe tener garantías y verdaderos incentivos, ya que los espacios que existen en la actualidad constituyen un obstáculo para su participación (movilidad, tiempos, espacios, condiciones de acceso, etc.). Existen barreras como la triple jornada o la feminización de la pobreza, que son retos que dificultan esa participación. Mientras los roles tradicionales de género subsistan, las mujeres requieren de condiciones que faciliten su participación, lo que se debe traducir en adecuación de horarios, desplazamientos, disposición de espacios, cuidado de sus hijas e hijos y otras personas dependientes, etc., como elementos que pueden garantizar su participación efectiva y sostenida en los procesos.
- La planeación participativa en la ciudad aún se encuentra en proceso de maduración; no existe aún unidad al interior mismo de la administración. Se deben emprender procesos de armonización entre el nivel distrital y

local e incluir la exigencia de que la transversalización de género sea un elemento siempre presente. Aquí, un reto específico es el de lograr la modificación de los Acuerdos 12 y 13 que reglamentan respectivamente la participación ciudadana en la planeación distrital y local, con el fin de garantizar la inclusión de las mujeres, en tanto mujeres, en los espacios de planeación de la ciudad.

*Para la muestra un botón*

*El proceso de revisión del POT desde un enfoque de género, cuyas conclusiones se encuentran en un documento que hará parte integral de la reformulación de la planeación de Bogotá en los próximos años, fue liderada desde la Subsecretaría Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría de Planeación Distrital, con el apoyo de AECID y con la participación del Consejo Consultivo de Mujeres, el Consejo de Planeación Territorial e instancias locales como los Consejos Locales de Planeación. En este estudio se hacen recomendaciones concretas dirigidas a integrar acciones tendientes a promover una ciudad más segura, que van desde la articulación del Plan Maestro de Seguridad, del Plan Maestro de Espacio Público, hasta sugerencias relativas a la movilidad, el equipamiento y la infraestructura institucional en todas las áreas desde la salud hasta la justicia.*

*Este trabajo constituye una iniciativa que debe ser promovida como una práctica exitosa y pionera no sólo en el país sino en el contexto latinoamericano.*

- De igual modo, es necesario contar con el compromiso de la ciudad frente a elevar los niveles de consulta y participación de las mujeres en los espacios de decisión, para asegurar que sus demandas y propuestas sean tenidas en cuenta.

## **Incidencia del conflicto armado en la violencia hacia las mujeres en el territorio urbano**

En Colombia, la prevalencia del conflicto armado y de graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como los efectos directos del narcotráfico son realidades que se traducen y encarnan en el territorio de la ciudad y complejizan su situación de seguridad. En el caso de las mujeres la situación es más incidente: se ha demostrado que en contextos de guerra la violencia sexual es una forma de feminización de la violencia, se concibe a la

mujer como botín de guerra entre los combatientes es legitimada y que a pesar de sobrevivir la guerra las mujeres son, en la mayoría de los casos, víctimas desprotegidas de sus efectos. Además, existe un reforzamiento de los patrones y de los estereotipos de mujeres y hombres que son profundizados y reinventados en los rasgos predominantes de la cultura del narcotráfico y de los conflictos asociados, y exacerban las relaciones desiguales traduciéndose en múltiples formas de violencia hacia las mujeres.

Las y los participantes en la *Mesa ciudades seguras y género* enfatizaron en que el tema de las violencias no es lineal, tiene que ver con el actual sistema económico. Las políticas neoliberales, la concepción de la ciudad desde criterios de segregación y exclusión que se hacen más dramáticas por la influencia del narcotráfico y el conflicto armado. La ciudad funge como espacio de recepción de población desplazada y víctima del conflicto, como escenario de negociación y como espacio para la búsqueda de alternativas. En estudios recientes<sup>41</sup> se ha posicionado la ciudad como un espacio en el que se da el conflicto pero también en el que es más fácil tramitarlo y encontrar alternativas de solución. Por ello, es fundamental integrar este aspecto en la concepción de políticas de seguridad partiendo tanto de la medición cuantitativa del impacto del conflicto en las mujeres que habitan la ciudad –o llegan a ella en situación de desplazamiento–, como en su influencia en su percepción de la ciudad como un lugar inseguridad.

En este ámbito se han dado avances significativos gracias a la acción de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el tema como Sisma Mujer, la Corporación Humanas, la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, CIASE y muchas otras redes que con el apoyo de instituciones como la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, entre otras, y de organismos de cooperación internacional, han trabajado arduamente en la prevención, reglamentación, sensibilización, producción de conocimiento y acciones afirmativas concretas en este sentido.

Una iniciativa que se visibilizó como muy importante en este marco es la del Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada en el cual la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual participa y donde ha liderado diversas

---

<sup>41</sup> En diferentes escritos Alejandra Massolo ha enfatizado en esta óptica que asume el espacio local como el espacio de conflicto pero también como el lugar del encuentro y su superación. Así mismo, autores como Jordi Borja han puesto de manifiesto este gran potencial del territorio urbano en el mundo global.

iniciativas que buscan la incorporación de las voces de las mujeres en este tema álgido y prioritario para la ciudad, como son la propuesta para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas relacionadas con el conflicto y los procesos de paz, apoyada por UNIFEM, así como el compromiso, por parte de la Secretaría de Gobierno, de incorporar el enfoque de género en la modificación al Plan Integral Unificado de atención a población desplazada son solo algunos de los logros.

A pesar de que las violencias hacia las mujeres son múltiples, se ha enfatizado en las mujeres en situación de desplazamiento y en mujeres víctimas del conflicto para garantizarles acceso a todos sus derechos y particularmente, al derecho a ejercer su plena ciudadanía y a acceder a la verdad, la justicia y la reparación. El interrogante central en este aspecto se puede formular:

*¿Cómo avanzar en procesos de sensibilización, atención, reincorporación, reparación y justicia que permitan garantizar seguridad a las mujeres que sufren violencias por efectos del conflicto armado y el narcotráfico?*

Las violencias que se generan por estas situaciones amenazan con resquebrajar los propios espacios ganados en el proceso de transformación de la ciudad en un espacio libre de violencia hacia las mujeres, por lo que son retos neurales:

- Corregir el fraccionamiento existente en las formas de identificación y visibilización de las violencias hacia las mujeres en las que se consideran de forma aislada situaciones como el desplazamiento, la trata de personas o la explotación sexual. En este fraccionamiento influye la falta de conocimiento de las competencias institucionales, por ejemplo entre el nivel nacional, distrital y local, por lo que el reto es identificar las rutas de atención y generar procesos de sensibilización y conocimiento para que la ciudadanía en general comprenda la relevancia del tema y para que tanto las organizaciones de mujeres como las instituciones puedan articular acciones concretas en este camino.
- Es necesario que en el seguimiento de los compromisos que tiene la ciudad se tenga en cuenta la violencia generada por el conflicto armado en índices como el Índice de Desarrollo de Género, y en todos los que se construyan como instrumentos de seguimiento tanto desde nivel distrital y nacional como internacional.
- En los retos que se enfrentan para abordar la situación de las mujeres desplazadas en la ciudad se enfatizó en la construcción de procesos concretos

que garanticen la atención específica que ellas requieren por ser víctimas de la violencia.

- Las mujeres líderes de procesos, hoy en situación de desplazamiento, se ven obligadas a ocupar toda su vida en la supervivencia. Su nueva situación implica en muchos casos retrocesos en las transformaciones culturales apropiadas y los derechos logrados y una re-legitimación del machismo y los roles estereotipados de género que producen ambientes favorables a la violencia. Es prioritario realizar acciones específicas de medición, atención, acompañamiento personal, sanción, identificación de los efectos que el conflicto produce en las mujeres víctimas y sus entornos. Adicionalmente, se deben valorar los impactos del conflicto en la ruptura de tejidos sociales, procesos participativos y empoderamiento de las mujeres en sus lugares de origen (que se estima implicará más de cuarenta años recuperar) para lograr re-empoderar y re-articular a estas mujeres en procesos de la ciudad.
- Cuando ocurren violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el acceso a la justicia se dificulta en muchos casos por temor a posibles represalias y por la estigmatización social. Por ello es fundamental construir herramientas que garanticen que tanto las mujeres víctimas de la violencia y que son testigos, así como las líderes que promueven el tema y trabajan por los derechos humanos de las mujeres, tengan reales garantías y esquemas que les faciliten la seguridad y el acceso a la justicia. En este caso se hizo énfasis en el riesgo a que se ven expuestas las lideresas en los espacios locales, lo cual es un tema que debe ser afrontado desde las políticas de seguridad y convivencia de la ciudad.
- El acceso a la justicia es un campo al que se debe dirigir la incidencia. En este ámbito se deben abordar temas como la violencia sexual, las infracciones al derecho internacional humanitario y la atención, protección y reparación a víctimas y testigos, así como a mujeres en situación de desplazamiento.
- En las condiciones de conflicto del país, y concretamente en el ámbito de la justicia, se requiere de programas integrales y en particular de un sistema nacional de protección “en el que se inscriban los diferentes programas de protección existentes de protección en Colombia, en aras de garantizar la seguridad personal de diferentes personas que se encuentran en condiciones de riesgo extremo y extraordinario. La creación de un sistema permiti-

ría compatibilizar las diferentes experiencias y articular la institucionalidad en función del derecho a la seguridad personal de todos los hombres y mujeres que lo requieran, no sólo en función de su interés de reclamar justicia, incluyendo a todas las personas que por su situación de riesgo se convierten en víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario<sup>42</sup>.

- La trata de personas y la explotación sexual deben ser incorporadas como variables en las políticas de seguridad y convivencia desde un enfoque diferencial de género y no como casos aislados.
- Tanto a nivel de producción de conocimiento como de desarrollo de acciones concretas en el campo de las violencias que se ejercen sobre las mujeres en contextos de conflicto armado, existen a nivel nacional e internacional experiencias que pueden ser divulgadas y replicadas, como buenas prácticas en la ciudad.

*Para la muestra, un botón*

*Liderado por la Subsecretaría de Mujer, géneros y diversidad Sexual, se ha construido un espacio de incidencia y seguimiento con la participación de organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento y ONG que trabajan por los derechos de las mujeres, para el cumplimiento del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional que identifica a las mujeres como sujetas de mayor protección en el marco del conflicto armado colombiano al identificar diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre ellas.*

*Además, con el fin de promover la exigibilidad de los derechos de las mujeres, se avanzó en la difusión y socialización de este instrumento así como del Auto 237 de 2008 (que sanciona el incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092) para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en las cinco localidades con mayor recepción de población en situación de desplazamiento, como son Bosa, Ciudad Bolívar y Suba, y en menor proporción, en Kennedy y Usme.*

<sup>42</sup> Plan integral de protección a víctimas y testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género, Documento de Recomendaciones de la Mesa de Trabajo, noviembre 25 de 2008.

### 3. ALIANZAS Y ESTRATEGIAS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN POLÍTICAS PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA



**Fuente:** AVP - Red Mujer y Hábitat. Consolidación de la Agenda Interlocal con Mujeres de los grupos de las 4 localidades. Sede AVP. 2009.

La noción de seguridad ciudadana en un marco democrático con perspectiva de derechos, tanto como un enfoque de género como un enfoque diferencial, debe constituir la base de las políticas de seguridad ciudadana y de convivencia de Bogotá. La adopción plena de este marco implica un cambio de paradigma en la institucionalidad, así como una construcción novedosa de ciudadanía que facilite la exigibilidad de derechos, la planeación, la coproducción, el control, la rendición de cuentas y el seguimiento de las políticas, programas, proyectos y acciones institucionales en materia de seguridad.

La noción de seguridad ciudadana, inscrita en un marco democrático, como lo afirma Virginia Vargas, “implica un acercamiento diferente, al incluir la perspectiva e intereses ciudadanos. Hace referencia a la recuperación de la institucionalidad democrática en América Latina, a la vigencia del Estado de derecho que impide el ejercicio de medidas arbitrarias, discriminatorias, de “abuso de poder”, que atentan contra la convivencia pacífica de ciudadanos/as, los que a su vez exigen garantías. Por lo tanto, remite al concepto de democracia”<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Vargas, Virginia, *Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. Reflexiones a partir de un proceso de debate*, Programa Regional Ciudades Seguras sin Violencia hacia las mujeres,



Se trata de un desafío de grandes dimensiones y de largo plazo, en tanto significa cambiar el modelo que asimila las ciudadanas y ciudadanos como beneficiarios, clientes o consumidores, para reconocerlos como sujetas y sujetos de derechos desde el ejercicio cotidiano de hacedores, decisores y ejecutores de la política pública. Un cambio que implica repensar el rol de los servidores públicos y los agentes de seguridad y justicia, rediseñar los diagnósticos que sirven como punto de partida de la formulación de políticas, repensar las herramientas de planeación, generar indicadores de gestión y resultados adecuados, ajustar la formas de atención y acceso, en fin, replantear el conjunto de actores, cursos de acción, relaciones y espacios en los que la seguridad ciudadana se articula en la ciudad.

Estos criterios pueden funcionar como la base sobre la que se avance en la inclusión de la perspectiva de género tanto en los lineamientos y directrices desarrolladas por la Administración Distrital como en los instrumentos operativos y las herramientas de gestión con las que se cuenta, particularmente en términos de seguridad y convivencia. La integralidad y transversalidad del género en dichas políticas de la ciudad implican no sólo la generación de proyectos específicos o iniciativas aisladas sino, sobre todo, la constitución del género como un enfoque determinante que impacte y tenga efectos concretos en la mejor gestión de la seguridad en la ciudad.

En materia del ciclo de las políticas de seguridad, la ciudad debe avanzar hacia la inclusión de la perspectiva de género en todos sus aspectos y ámbitos institucionales, sensibilizando y motivando la participación de actores claves y generando condiciones propicias que faciliten la incorporación del enfoque de género como una perspectiva transversal. Es cierto que gran parte de los planes y políticas formulados por la administración distrital han incluido algunas referencias al enfoque de género, al adoptarlo como un elemento transversal de la acción y la gestión pública, sin embargo existe el riesgo de que una parte importante de tales postulados no llegue a materializarse efectivamente y se quede en el discurso.

El reto aquí es la construcción e identificación de estrategias novedosas en materia de inclusión e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, a partir del desarrollo de iniciativas que cuenten con implicaciones prácticas e impactos concretos en el bienestar de las mujeres bogotanas.



En síntesis, los desafíos en el plano institucional apuntan a la necesidad de propiciar el posicionamiento de los temas relativos a la equidad de género en la agenda de gobierno, así como en las políticas distritales relativas a la seguridad con el fin de que se reconozcan e incorporen la voz y las acciones de las mujeres y los hombres de forma diferenciada en éste ámbito.

### **Avances en los procesos de institucionalización y transversalización del enfoque de género en las políticas de seguridad y convivencia**

Los procesos de institucionalización y transversalización inician mucho antes de que existan al interior de las administraciones mecanismos concretos de género y trascienden dichas instancias logrando establecer iniciativas diversas:

*Junto a los mecanismos de género encargados de la coordinación de políticas se han creado en el Estado otras institucionalidades de género a nivel regional y local, a nivel sectorial y en otros aparatos de políticas sectoriales. Ellas han sido producto de la iniciativa de los mecanismos de género central y/o resultado de la interacción de actores políticos y sociales con el Estado a distintos niveles, central, regional o local. La existencia de una trama institucional posibilita a los mecanismos centrales enriquecer su gestión con estrategias de red y movilizar recursos de distintas instancias del Estado en torno a los objetivos propuestos, lo que dota de flexibilidad el accionar institucional<sup>44</sup>.*

La inclusión de la perspectiva de género en las políticas de convivencia y seguridad ciudadana exige dar continuidad a los esfuerzos emprendidos por las últimas administraciones distritales en el tema de erradicar la violencia hacia las mujeres y cuestionar el papel tradicionalmente asignado a ellas dentro de la sociedad, así como reconocer, posicionar y visibilizar su rol como protagonistas de la misma. Su acción debe irradiar las gestiones desarrolladas por cada una de las instituciones distritales, incluyendo aquellas que hacen parte del modelo de seguridad distrital logrando a través de ello, avances concretos en la transversalización de la perspectiva de género en la gestión pública de la ciudad. En esta área los desafíos se pueden sintetizar en las siguientes preguntas:

---

<sup>44</sup> Virginia Guzmán y Claudia Bonan Jannotti, “La institucionalización del tema de la equidad género y la modernización del Estado en América Latina” en Revista Aportes para el debate, Año 14 - N° 25, Buenos Aires, 2004, pp.103-114.

*¿Qué acciones se deben emprender para visibilizar, socializar y profundizar las alternativas existentes hoy a nivel institucional para dar cumplimiento al mandato ciudadano de una ciudad en la que la violencia hacia las mujeres sea socialmente inaceptable? ¿Qué retos nuevos se incorporan en el diseño institucional desde un enfoque de género en lo relativo a las políticas de seguridad?*

Los retos en este ámbito se refieren concretamente a la inclusión en las agendas públicas del tema de la violencia hacia las mujeres y la garantía de acceso equitativo a acciones afirmativas y políticas de seguridad ciudadana y convivencia en la ciudad:

- La creación de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual en la Secretaría Distrital de Planeación y de la Gerencia de Mujer y Géneros en el Instituto Distrital de Participación, mecanismos de la institucionalización de género en Bogotá, constituyen un avance fundamental y debe consolidarse como base para la generación y el diseño de políticas en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en el marco de la seguridad ciudadana entendida como derecho.
- Es fundamental reconocer, consolidar y hacer seguimiento a las acciones emprendidas con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género, herramienta básica de la política pública, concretamente en lo referido al derecho a una vida libre de violencias. En este aspecto las acciones emprendidas son<sup>45</sup>:
  - o El Consejo Distrital de Atención a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar, la Violencia y la Explotación Sexual, desarrollado en interlocución con la Secretaría de Integración Social a partir de la problematización de las concepciones de la violencia intrafamiliar para posicionar la violencia contra las mujeres al interior de la familia como un problema multidimensional soportado en relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres. Los procesos emprendidos son: La revisión de las rutas y protocolos de atención específicos a mujeres víctimas de violencia en el marco de la Ley 1257 del 4 de diciembre de 2008; procesos de articulación con la Secretaría de Desarrollo Económico para el establecimiento de proyectos de vida autónomos de las mujeres víctimas de violencia a

---

<sup>45</sup> La descripción de las acciones adelantadas fue desarrollada como aporte a la *Mesa ciudades seguras y género* en un documento realizado por la Subsecretaría de Mujer, géneros y diversidad sexual denominado “Institucionalización”, del cual se toman apartes.

- través de acciones afirmativas de empleo o ingresos dignos para ellas; atención y acompañamiento psicológico con enfoque de género a mujeres víctimas de violencia al interior de la familia; la reforma al Acuerdo 152 por medio del cual se constituye el Consejo Distrital de Atención a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar, la Violencia y la Explotación Sexual para que incorpore las violencias basadas en el género; la realización de un estudio para la identificación de los impactos y la respuesta institucional frente a los fenómenos de trata de mujeres y explotación sexual; la implementación de una mesa distrital contra la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, en la que se acordó abordar la problemática de trata de personas con enfoque de género.
- o En coordinación con el Centro de Estudios y Análisis para la Convivencia y la seguridad (CEACSC) de la Secretaría de Gobierno se vienen articulando esfuerzos para que la creación del Sistema Unificado de Información de Violencias en Bogotá que incorpore el enfoque de género y la violencia contra las mujeres. Actualmente el diseño conceptual y metodológico del mismo cuenta con esta incorporación del enfoque en cuanto a categorías y sub-categorías definidas para la implementación del sistema a partir de la Cartilla “Construcción de indicadores de violencia de género” realizada por la Oficina de la Política Pública de Mujer y Género\*, en ella se realiza la inclusión de doce (12) indicadores de Violencias de Género que permiten la visibilización de la magnitud de afectación de las violencias a las mujeres y así posicionar las violencias basadas en el género en la agenda pública de seguridad en la ciudad. Así mismo, se realizó conjuntamente el cuestionario para la realización de un sondeo de Violencias Basadas en Género en Bogotá.
  - o La Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual participa en el Consejo Distrital de Atención a Población Desplazada, espacio en el que se avanza en acciones concretas que buscan la incorporación de las voces de las mujeres, que se describieron puntualmente en el capítulo anterior.
  - o En cuanto a procesos de movilización social y territorialización de la política pública de mujer y género, se han desarrollado a través de la Gerencia de Mujer y Géneros, con las Casas de Igualdad de Oportunidades ubicadas en las localidades, acciones concretas como: eventos de sensibilización y reflexión en torno a la conmemoración del 25 de noviembre “Día internacional de la no violencia contra las mujeres”, en

---

\* Instancia encargada de la formulación inicial de la política pública en la Administración Distrital, la cual luego se institucionalizó en los dos mecanismos existentes hoy: Subsecretaría de Mujer y Género de la Secretaría de Planeación Distrital y la Gerencia de Mujer y Géneros del IDPAC.

asocio con la Secretaría de Integración Social se realizó la divulgación de la oferta institucional existente en el Distrito para atender a las víctimas de violencia, promoción de espacios de articulación local como las redes locales del buen trato y los comités locales de atención y seguimiento a casos, y se distribuyeron materiales pedagógicos como: la Guía Distrital de Atención a las Violencias de Género, la “Guía periodística para el cubrimiento de casos de violencia de género” y la Cartilla pedagógica: Construcción de indicadores de violencia de género.

- El proceso de institucionalización de la política de género en la administración, implica la construcción de una estructura que sea duradera, que no dependa de periodos de gobierno y que empiece a orientar la práctica de la función pública hacia la superación de brechas en el acceso a los derechos, para lo cual se requieren estrategias de continuidad como: un creciente nivel de jerarquización de los mecanismos de género en la estructura administrativa, la inclusión específica del enfoque de género en la normatividad del Estado y no sólo del gobierno; la generación y apropiación de concepciones y discursos simbólicos que rompan con los esquemas de la cultura patriarcal; y alianzas con fuerzas política y organizaciones locales que sustenten la agenda de género dentro y fuera del Estado.
- Así mismo, es importante que los procesos de inclusión de la perspectiva de género estén acompañados de una estrategia de difusión, socialización y comunicación que permita que la ciudadanía visualice continuamente los avances obtenidos, de tal forma que se puedan emprender procesos de rendición de cuentas.
- Un gran reto es consolidar la transversalización del género como una perspectiva amplia e integral que va más allá de lo puramente normativo e instrumental. Esto implica que la seguridad no se aborde solamente desde los temas delincuenciales o policivos, los cuales son de proverbial importancia, sino también que se extienda y amplíe hacia los aspectos constitutivos del sistema político democrático, en tanto la seguridad se asume como un derecho enmarcado en la lógica de una seguridad humana que garantiza equidad en el goce de los espacios públicos y privados de la ciudad.
- La formulación de políticas parte de diagnósticos, por ello es fundamental contar con uno que de cuenta del estado real de la situación de violencia hacia las mujeres en la ciudad con un enfoque diferencial.

- Es fundamental identificar los niveles de gobernabilidad de las instituciones, de la misma manera que las voluntades políticas y espacios de incidencia determinantes en la incorporación de la perspectiva de género en la seguridad ciudadana de la ciudad.
- Uno de los mayores retos es el diseño y puesta en marcha de esquemas que permitan materializar y operacionalizar efectivamente presupuestos sensibles al género en las políticas de seguridad ciudadana.
- Es necesario fortalecer el trabajo con los actores de control y decisión política como los ediles y los funcionarios institucionales en las localidades para garantizar que los procesos de transversalización lleguen a los territorios. Esto debe traducirse en acciones concretas y presupuestos directos orientados a eliminar la violencia hacia las mujeres en los territorios de la ciudad, especialmente en aquellos que se identifiquen como más inseguros.
- La identificación y sistematización de buenas prácticas de la sociedad civil y la institucionalidad a nivel internacional, nacional y, especialmente, en el nivel territorial es estratégica para lograr el derecho de hombres y mujeres a una ciudad segura y libre de violencias. A partir del análisis de experiencias exitosas, lecciones aprendidas y buenas prácticas en materia de inclusión del enfoque de género en otros contextos, se puede obtener información relevante que sirva de insumo para la generación de estrategias y el diseño de políticas innovadoras, a través de las cuales se avance en la equidad de género.

### **Entidades vinculadas al Sistema de seguridad y convivencia de la ciudad que incorporan y apropian el enfoque de género en su cultura institucional**

“Las restricciones que la cultura de la administración puede imponer son tanto de carácter simbólico como político. Las instituciones no están constituidas sólo por reglas, sino también por creencias, códigos culturales y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen los roles y rutinas institucionales. Las políticas son entonces, expresiones de un determinado orden interpretativo y simbólico de la realidad que operan en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas” afirman Bodan y Vargas para explicar los obstáculos de la institucionalización del género al interior mismo de las instituciones públicas. Este tema se consideró prioritario en la discusión.

La cultura institucional debe ser coherente con el enfoque propuesto. Enfrentar este reto contribuirá a allanar, en gran medida, la distancia que prevalece entre la exigibilidad de derechos y la puesta en marcha de las políticas. En general las normativas orientadas a generar políticas de seguridad equitativas en términos de género son mucho más avanzadas que la propia capacidad de las instituciones para quebrar resistencias culturales frente a ello. La violencia hacia la mujer se deriva de las desigualdades de género que están arraigadas en la sociedad cotidianamente y a ello no escapan aquellos y aquellas que hace parte de las instituciones públicas. Solucionar dichas desigualdades implica realizar transformaciones al interior de la cultura institucional de las entidades que están relacionadas con acciones encaminadas a prevenir y eliminar las violencias hacia las mujeres en la ciudad. Procesos de sensibilización, autorreflexión y flexibilización de la gestión pública constituyen los retos en esta temática que se expresa a manera de cuestionamiento así:

*¿Qué acciones concretas se deben adelantar al interior de las entidades del Estado relacionadas con la planeación, formulación, implementación y seguimiento de políticas de seguridad para posibilitar la prevención y eliminación la violencia hacia las mujeres, comprendida como un asunto público de la ciudad?*

A continuación se concretan las respuestas y retos propuestos en el ejercicio colectivo para enfrentar el reto:

- Es básico abordar el género en sentido relacional, es decir, no desde la idea de que los funcionarios deben ser sensibilizados para que comprendan a las mujeres y se solidaricen con ellas, sino más bien desde la idea de que es un asunto también de los hombres en tanto, agredir una mujer deshumaniza su propia condición de seres humanos. Es clave trabajar en las instituciones con los hombres, pero no desde la culpa sino desde el reconocimiento de que también ellos hacen parte de una cultura desigual que afecta su calidad de vida y su calidad humana, así el trabajo desde la perspectiva de género no es un ganar y perder, sino una construcción conjunta. Es necesario ampliar la perspectiva del trabajo de lo masculino que permita que los hombres sean compañeros de ruta.
- Una cultura libre de sexismo, como lo consigna el Plan de Igualdad de Oportunidades de Bogotá, para que los servidores públicos la conciban como un mandato y no como un beneficio o un favor que se otorga a las mujeres (principalmente a las víctimas), lo cual es una creencia arraigada

en las instituciones, es parte de lograr exigibilidad en las políticas de género.

- Se deben realizar programas de sensibilización y capacitación de funcionarias y funcionarios públicos, hacedores y ejecutores de las políticas. Esto implica, en principio, partir de garantizar el conocimiento y apropiación de las normativas e instrumentos tanto internacionales, como nacionales y locales en el tema para luego seguir con su profundización y apropiación. En este punto se sugiere aprovechar los espacios institucionales de formación existentes tanto de las entidades de la fuerza pública, de la administración de justicia y de todas las instancias que hacen parte del Sistema de seguridad ciudadana, convivencia y justicia de la ciudad. El fortalecimiento de una ciudadanía plena exige funcionarios y funcionarias que comprendan el sentido de lo público y por ende, el sentido de servicio.
- En las políticas de seguridad se privilegian delitos denominados de alto impacto y, a través de la categoría de Violencia Intrafamiliar (VIF), se confina al ámbito privado la violencia hacia las mujeres sin reconocer que es un problema también de carácter público, esto favorece la desigualdad y afecta la cultura institucional al interior de las instancias que atienden los casos categorizados como VIF las cuales restan importancia a su impacto y privilegian la conciliación.
- Experiencias territoriales en las que se trabaja en la identificación de las violencias hacia la mujer, han ubicado el servicio público como una fuente de violencia y como barrera para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. Las mujeres son revictimizadas porque funcionarios y funcionarias no comprenden el sentido de la perspectiva de género en su labor de servicio. Las mujeres plantean que al interior de las instituciones existe un orden jerárquico que viola sus derechos. Los propios espacios de la institucionalidad no son adecuados como en el caso del espacio íntimo que requiere una denuncia de violencia sexual, y los tiempos que deben “gastar” las mujeres tan sólo en una denuncia, son tan sólo dos ejemplos. El servicio se convierte en un problema de protocolos fríos, en los que hay información y no formación, en los que el cumplimiento de órdenes impide el acceso equitativo a los derechos. Dentro de las instituciones con esta problemática destacan los servicios de salud, las fuerzas armadas y la policía. También las comisarías de familia son hostiles y en gran medida desconocen las leyes. En estos casos concretos identificados se requieren

procesos de formación integrales, construcción de protocolos de atención con enfoque de género e identificación de los elementos de la cultura institucional que se convierten en obstáculos para atención óptima a mujeres víctimas.

- Se requieren acciones y estrategias para enfrentar las resistencias existentes frente a la incorporación del enfoque de género en las instituciones, con especial énfasis en los niveles directivos. Esto con el fin de que el enfoque de género no se reduzca a proyectos puntuales y personas o grupos específicos encargados del tema, que no pueden garantizar su transversalización en espacios cruciales de toma de decisiones y de concreción de presupuestos.

### **Alianzas estratégicas y sinergias entre los diferentes actores y niveles de la ciudad**

Bogotá debe profundizar en el aprovechamiento de las alianzas estratégicas entre actores públicos, privados y de la cooperación internacional, tanto en la identificación de las causas, factores y determinantes que impiden garantizar la seguridad y convivencia para todos y todas en condiciones de igualdad, como en el diseño de estrategias, planes y proyectos.

“La incidencia se ha planteado recientemente ya no sólo a partir de demandas y agendas sectoriales, sino desde una lógica que afecta las políticas públicas de manera transectorial, de coordinación de acciones de la administración pública o de los organismos centrales para la incorporación de la perspectiva de género en ellas y, con esto, en todas las esferas de la política pública. Estos distintos ámbitos y formas de incidencia han supuesto la capacidad para crear un entramado de relaciones que catalicen las demandas de las mujeres y las conviertan en políticas públicas”<sup>46</sup>. En este sentido, el trabajo de incidencia debe apoyarse tanto en el incremento de la representación política de las mujeres como en su sensibilización frente al tema de la violencia hacia la mujer que permita contar con aliadas en la generación de políticas, como en la consolidación de las organizaciones de mujeres que presionen la inclusión de temas concretos en la agenda pública y la generación de alianzas con, entre y dentro de las instituciones que faciliten dicho objetivo.

---

<sup>46</sup> Maceira, Luz, *Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género*, PIEM - Colmex, México, 2007, p. 62.



*¿Qué estrategias se deben trazar para lograr generar y afianzar alianzas que permitan que el trabajo de incidencia en la construcción de las políticas públicas de seguridad del Distrito incorporen el enfoque de género y ubiquen la prevención, detección, sanción y eliminación de la violencia hacia las mujeres como un compromiso de la ciudad?*

Los retos son los siguientes:

- Existen avances, pero es fundamental profundizar las alianzas con los actores del control político, principalmente con el Concejo de Bogotá, los organismos de control del Distrito, las instituciones vinculadas al sistema de justicia y demás instituciones de la administración vinculadas al tema de la seguridad ciudadana.
- Una de las alternativas propuestas para lograr incidencia es la constitución de espacios de intercambio, interlocución y negociación entre las ciudadanas y ciudadanos, organizaciones, redes y en general el movimiento de mujeres y la institucionalidad, para elaborar indicadores que puedan incorporar un concepto de seguridad desde la perspectiva de derechos, con enfoque de género y enfoque diferencial. Una mesa de negociación que permita generar acuerdos, crear un lenguaje común, identificar los puntos de partida para la construcción de un nuevo modelo que facilite la coproducción de la política pública de seguridad y convivencia de la ciudad en concreto, sería una iniciativa de incidencia importante y necesaria.

*Con el objetivo de avanzar en el reconocimiento, ejercicio y realización del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en los escenarios públicos y privados de la ciudad, la Mesa Ciudades seguras y género busca incidir de manera efectiva en la política pública de seguridad y convivencia para que Bogotá se convierta en una ciudad segura y libre de violencia de género. Realizada en el marco del “Programa Regional Ciudades Seguras Sin Violencia hacia Las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos y Todas”, este espacio de incidencia se ha propuesto diferentes rutas, siendo la primera ésta de construir colectivamente los contenidos para ser incluidos en este Libro Blanco con un enfoque de género.*

#### 4. TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA MEDICIÓN E INTERPRETACIÓN DE ESTADÍSTICAS SOBRE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN BOGOTÁ.



Fuente: AVP - Red Mujer y Hábitat. Mujeres participantes de los grupos locales de Ciudades Seguras. Identificación de las violencias en el cuerpo de las mujeres. Localidades de Suba, Usaquén, Engativá y Kennedy. 2009.

El tema sobre la medición, cuantificación y análisis de las cifras de violencia hacia las mujeres es fundamental para garantizar su derecho a ciudades seguras; su escaso desarrollo hace que se convierta en uno de los obstáculos centrales para lograrlo. Dentro de los informes de seguimiento al cumplimiento de la Convención de Belem do Pará se ha revelado, entre otros aspectos: “En general, no hay estadísticas articuladas y confiables respecto de la tipología de delitos por violencia (física, sexual, psíquica), ni base de datos informatizada y estandarizada en las instancias gubernamentales, incluido el poder judicial. No hay seguimiento de las denuncias por violencia contra las mujeres, ni datos sobre los juicios celebrados ni las sentencias”<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Aucía, Analía, “Revisión de aspectos jurídicos y propuestas de transformación referidos a la violencia de género en la región” en Falú y Segovia (edito), *Ciudades para convivir sin violencias hacia las mujeres*, Ediciones Sur, Chile 2007, p. 184.

Desde la primera reunión de la *Mesa ciudades seguras y género* se identificó que en lo que respecta a los procesos de medición y análisis de la cuantificación de las violencias y las inseguridades, el reto es desglosar los datos y cifras en términos de género y facilitar la generación de información específica que permita elaborar diagnósticos situacionales sobre las mujeres y, de forma particular, sobre los tipos y categorías delincuenciales que las afectan con mayor incidencia, tanto en términos objetivos como en la valoración de su percepción de inseguridad.

En Bogotá se han dado algunos esfuerzos interesantes en materia de caracterización y cuantificación del papel de las mujeres como víctimas y victimarias, inicialmente desde el SUIVD, creado en 1995 y posteriormente, desde finales de 2005 desde el Centro de Estudio y Análisis de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Gobierno - CEACSC, que reemplazó la figura anterior, viene desarrollando un estudio denominado “Caracterización del Homicidio en Bogotá”, el cual incluye tanto una perspectiva criminal y delincencial, al identificar los sujetos generados de homicidios por edades y género, como una perspectiva de victimización, al pormenorizar y desglosar el género de las víctimas. Con base en algunos de los resultados obtenidos en este proceso investigativo, se adelantó un estudio de identificación y cuantificación del papel de la mujer como víctima y victimaria de los delitos, la criminalidad y la delincuencia en Bogotá que se publicó en abril del 2007 bajo el título *Rompiendo el silencio. Mujer víctima y victimaria*, el cual suministra algunos elementos para examinar cuál es la situación de la mujer en materia de seguridad y convivencia a la luz del análisis y la observación de una serie de conductas o tipificaciones delictivas<sup>48</sup>. Estos estudios arrojan información relevante para el diseño de políticas pero corren el riesgo de convertirse en esfuerzos aislados o análisis marginales sin ninguna trascendencia en las políticas de seguridad e incluso en la criminología. Continuar con trabajos de este tipo es central para afrontar la ausencia de un enfoque de género en los procesos de medición, cuantificación y análisis de las violencias en la ciudad que tiene su origen en la propia cultura patriarcal arraigada en la planeación institucional, pero también, en la inexistencia de estudios analíticos y estadísticos que permitan dimensionar estas violencias y su incidencia en la seguridad de la ciudad en general.

A continuación se presentan, organizados en tres grandes rubros, algunos de los desafíos que en esta materia se abordaron en la *Mesa ciudades seguras y género*:

---

<sup>48</sup> Lesiones personales, hurto a personas, violencia sexual y homicidios.

## 1. Visibilizar los hechos de violencia hacia las mujeres hacia las mujeres como un asunto de seguridad ciudadana



FOTO: AVP - Red Mujer y Hábitat. Recorrido de identificación lugares inseguros para las mujeres. Localidad de Usaquén. 2009.

Ya se ha hablado en este cuaderno de la tendencia a desestimar la victimización de las mujeres en los espacios urbanos con el uso de cifras que muestran que los hombres suelen ser más afectados por diversos tipos de violencia. Sin embargo, los datos y sus lecturas privilegian en las mediciones –base de las decisiones de política– eventos tipificados como delictivos que ocurren principalmente en los espacios públicos sobre la propiedad y bienes materiales, mientras que otras formas de violencia que suceden en espacios privados, sobre el cuerpo y la mente de las víctimas y en otras manifestaciones que ni siquiera son tipificadas como delitos y no son tenidas en cuenta. Esta situación es tanto causa como consecuencia de una constante invisibilización y naturalización de la violencia que se ejerce hacia las mujeres en la sociedad actual<sup>49</sup>.

La consideración de que la percepción de inseguridad suele ser más alta en las mujeres cuando en realidad no son las más afectadas es una muestra de la dificultad para incluir el tema como central en la construcción de las políticas

---

<sup>49</sup> Cfr. con Tabla 2 de este documento.

públicas de seguridad y convivencia de la ciudad, así como una evidencia de las dificultades en la generación de procesos de medición y cuantificación de la violencia urbana de forma integral y comprensiva. Incluir tanto a los hombres como a las mujeres en su vivencia de la ciudad en términos de (in)seguridad redundaría en políticas más acertadas, diferenciadas e integrales, y esto implica ubicar el tema en la agenda pública e incidir en los discursos circulantes en todos los ámbitos, desde el institucional hasta el de los espacios cotidianos. Este panorama pone sobre la mesa un cuestionamiento:

*¿Qué estrategias se deben incorporar para avanzar en procesos de medición y cuantificación que reflejen y permitan identificar, caracterizar, analizar y hacer públicos los diversos tipos de violencia tanto objetiva como subjetiva que afectan con mayor severidad a las mujeres y a las niñas tanto en los espacios públicos como privados de la ciudad?*

Los principales retos construidos en este eje fueron los siguientes:

- Es necesario medir las percepciones ya que son constitutivas de la situación de seguridad en tanto definen de forma directa el ejercicio de la ciudadanía. Para ello, se precisan investigaciones de tipo cualitativo que aborden elementos como miedos, temores, rutinas, lugares, prejuicios, etc., desde una perspectiva amplia que supere la concepción reducida de la seguridad como problema de orden público ya que esta mirada puede reforzar políticas equivocadas al respecto. En los procesos de medición de la violencia subjetiva se puede incurrir en errores como interpretar los datos sobredimensionando la percepción o bien, no dar cuenta de aquellos aspectos que no se relacionan o perciben como violencias por efecto de la naturalización propia de la cultura patriarcal.
- El subregistro de las violencias que sufren las mujeres en la ciudad constituye uno de los mayores obstáculos para producir estadísticas confiables y que respondan a las dimensiones del fenómeno, éste tiene diferentes causas una de las cuales es el bajo nivel de denuncia. Estimular la denuncia es un propósito concreto que se debe incluir en este ámbito. En Bogotá existen avances al respecto ya que en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva se establecen como metas de ciudad: “Aumentar en 10% el número de denuncias de violencia de género” y “Aumentar en 10% el número de denuncias por violencia intrafamiliar y violencia sexual”, esta meta se debe profundizar y acompañar de campañas, difusión de rutas para la denuncia

en la ciudad, así como la simplificación y humanización de los trámites para lograrlo. Uno de los factores intervinientes en la producción de información es la denuncia. En este tema existen cuestionamientos sobre si la denuncia aumenta porque la violencia aumenta o porque las mujeres denuncian más, es decir, si los incrementos se deben a mayor visibilización del problema o más altos grados de ocurrencia. Para enfrentar este problema, se necesita articular perspectivas tanto cualitativas como cuantitativas en la medición y análisis.

- La utilización de un lenguaje común y adecuado, así como una unificación de categorías que efectivamente contribuyan a visibilizar el problema es otro reto importante que compete a toda la sociedad. En este sentido, el tratamiento que se da a los feminicidios constituye un buen ejemplo para demostrar la tendencia a encubrir o eufemizar realidades concretas que no son registradas, documentadas, ni reciben respuestas pertinentes.
- Quebrar las resistencias culturales frente al reconocimiento de la violencia hacia las mujeres como un elemento estructural de la seguridad de la ciudad es un reto central que se debe encarar tanto al interior de las instituciones que son las encargadas de producir la información, como desde las propias mujeres y la sociedad en general. Avanzar en este aspecto permitirá también avanzar en procesos de corresponsabilidad y/o coproducción de la seguridad en Bogotá.
- Aunque se han logrado avances significativos, es vital insistir en la desagregación por sexo de las estadísticas y, en la publicación de los datos desagregados periódicamente y presentados de forma adecuada.
- Una iniciativa que puede contribuir a este campo, es divulgar experiencias de convivencia y promover el intercambio de productos comunicativos principalmente entre reporteros locales con el fin de destacar los avances logrados por las mujeres en la visibilización de la violencia y el trabajo para su erradicación en las localidades de la ciudad.
- Las diferencias entre las cifras generadas por una u otra fuente y el salto entre las cifras y sus interpretaciones, así como entre las interpretaciones y la forma de comunicarlas, es otro problema relevante. Existe el mito de que las cifras hablan por sí mismas, pero eso no es cierto. En ese sentido, se requieren estrategias para unificar los criterios básicos que orientan los

análisis y las interpretaciones en torno a un enfoque de género. También en este punto es importante la formación de los futuros comunicadores y profesionales de la estadística y el manejo de cifras en el enfoque de género, así como el acompañamiento y sensibilización de aquellos que, desde espacios como el Concejo de Bogotá, asesoran a los ediles en estos aspectos.

- Las cifras tienen que ser visibilizadas por eso tiene que haber una gran demanda desde la sociedad civil para que la administración pública, los comunicadores y órganos políticos como el Concejo, asuman dicha responsabilidad.
- Las violencias hacia las mujeres son de tal magnitud y complejidad que es difícil construir formas de medición y de sistematización que den cuenta de ellas en su totalidad, por lo que se requerirá priorizar algunos elementos concretos. Dentro de esa priorización es fundamental no dejar de lado el tema de la incidencia del conflicto armado y desplazamiento en las violencias de género en la ciudad.
- Se incorpora también el tema del fenómeno de retractación de la denuncia. Es importante lograr identificar, caracterizar y cuantificar los casos y las causas en que las mujeres después de tomar la decisión de denunciar retroceden en el proceso y terminan conciliando. Dentro de la discusión se planteó que este fenómeno puede estar relacionado principalmente a la estructura judicial y la dependencia económica, lo que requiere medidas concretas dirigidas a desactivar dichas causas.
- Dentro de las mediciones se deben incluir las violencias que se producen a través de medios de comunicación y los nuevos medios digitales, principalmente internet. Así mismo, se planteó la necesidad de incluir y especificar en las mediciones los efectos de la violencia en el cuerpo de las mujeres, y las afectaciones directas sobre ellas como sujetas de derechos.

## **2. Profundización y cualificación en la producción y análisis de información estadística**

En Bogotá se ha avanzado significativamente en la desagregación por sexo de la información producida, ahora el salto cualitativo debe darse en función del análisis y la interpretación, así como de la generación de instrumentos



de medición y cuantificación particulares y complejos que den cuenta de la incidencia real que tienen las violencias hacia las mujeres en la (in)seguridad de la ciudad.

Profundizar en el conocimiento de la situación de las mujeres en la ciudad implica poner en diálogo la información estadística que se produce con procesos de interpretación que permitan articular tanto la producción de conocimiento que se realiza desde ámbitos teóricos e institucionales, como desde las propias experiencias y percepciones de las mujeres desde un enfoque de género entendido éste no como un paradigma unívoco y cerrado, sino como una perspectiva multidimensional y abierta. Tal como lo afirma Virginia Vargas:

*“Son conocimientos a la vez teóricos y políticos, en los cuales la subjetividad tiene un lugar central, y que generan nuevas formas de interrogar la realidad, porque iluminan aspectos generalmente invisibles en la sensibilidad de las ciencias sociales tradicionales. (...) Es en este marco teórico donde se ubica la dimensión de género como expresión de un poder múltiple, localizado en diferentes espacios sociales en lo público y la cotidianidad de lo privado. No se avanza sólo atendiendo a las mujeres en las sociedades concretas donde transcurre su vida, sino que es necesaria una aproximación más amplia que analice e interrelacione todos los niveles, ámbitos y tiempos de la relación entre varón y mujer, entre mujer y mujer, y entre varón y varón. Y en los diferentes espacios-tiempos donde estas relaciones se dan”<sup>50</sup>.*

***Para la muestra un botón...***

*Entidades del nivel distrital tanto desde la administración como desde dinámicas de participación como el Consejo Territorial han comprendido la importancia de avanzar en la visibilización de las violencias hacia las mujeres en la ciudad por lo que está planteando la creación de indicadores de derechos, que permitan comprender multidimensionalidad de la situación. Esto facilitará acercarse a una mirada más cualificada de las posibles soluciones que se pueden emprender desde la planeación territorial para responder a las mujeres de la ciudad con base en un marco de derechos.*

<sup>50</sup> Vargas, Virginia, *Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. [Reflexiones a partir de un proceso de debate]*, Cuadernos de Diálogos, UJNIFEM, Brasil, 2008, p. 47.



Así, profundizar y cualificar tiene que ver con todas estas aristas y requiere un enfoque amplio. Aún en la ciudad existe la tendencia a analizar las violencias hacia las mujeres sólo desde el referente de la VIF, existen logros para ampliar dicha perspectiva pero todavía queda mucho por hacer. Así mismo, la vinculación de actores y temáticas incidentes como el conflicto armado, la violencia sexual en espacios públicos, la trata de personas, la emergencia de nuevas masculinidades, el incremento de violencia de pareja entre los jóvenes, la infraestructura urbana, las dinámicas de planeación y participación, las rutas de atención, las políticas sectoriales, etc., entre muchas otras realidades requieren ser incorporadas en los análisis de las cifras.

Como se ve, se trata de un desafío de gran complejidad y que requiere de competencias y procesos específicos y de calidad como se refleja en los retos construidos en la *Mesa ciudades seguras y género*:

- Es necesario emprender procesos de formación que sensibilicen y permitan que funcionarios y funcionarias encargadas de la producción de información comprendan la importancia del tema de la violencia hacia las mujeres en la seguridad de la ciudad, generen e implementen responsablemente indicadores transversales y relativos, y realicen análisis adecuados de las estadísticas.
- Contar con instrumentos que permitan construir líneas de base y con lineamientos técnicos para que los datos correspondientes a los delitos de alto impacto social sean desagregados en términos de género, así como conocer información relacionada con el rol de las mujeres en hechos delictivos y de violencia, son desafíos centrales en este aspecto.
- Una herramienta efectiva sería la creación de una base de datos sobre violencia que permita no sólo desarrollar la información del momento actual y la generación de proyecciones, sino que además permita la reconstrucción histórica de la violencia hacia las mujeres en la ciudad como una estrategia importante en el conocimiento de su evolución, tendencias, variaciones y condiciones<sup>51</sup>.
- Es necesario que, en el seguimiento de los compromisos que tiene la ciudad se tengan en cuenta los instrumentos internacionales y formas de medición

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*

global como el Índice de Desarrollo de Género y las plataformas de acción mundiales como referente de los procesos de medición, cuantificación y análisis distrital y local.

- El tema de la cuantificación suele verse como un asunto frío, lejano, sin embargo es un ámbito en el que se requiere incorporar tanto capacidades técnicas como ciertas sensibilidades y comprensiones que permitan garantizar un enfoque de género coherente. Propuestas como la economía del cuidado, pueden ser incluidas en esta perspectiva.
- Existe un fraccionamiento en el tema de visibilización de las violencias, se consideran de forma aislada situaciones como el desplazamiento, la trata de personas o la explotación sexual. En este fraccionamiento también influye la falta de conocimiento de las competencias institucionales, por ejemplo entre el nivel nacional y el distrital, por lo que es necesario tomar medidas concretas en este asunto.

*Para la muestra un botón...*

*El Índice de violencias urbanas contra las mujeres es una iniciativa del Programa Regional Ciudades Seguras que busca construir un instrumento comprensivo y útil para el manejo del tema en la ciudad. En la metodología propuesta para el desarrollo de este instrumento se cuenta con un documento de revisión y organización de experiencias internacionales en el tema de medición y sistematización de violencias y seguridad, se ha avanzado en la construcción de alianzas con entidades tanto distritales como nacionales encargadas de producir información estadística, así como con una mesa técnica e interinstitucional que retroalimenta y acompaña el proceso que, sin duda, aportará elementos claves en la producción de conocimiento y medición de la violencia hacia las mujeres, particularmente en Bogotá.*

- Un reto importante es incluir, en los procesos de medición, caracterización, comprensión y atención de las violencias hacia las mujeres, las experiencias, percepciones y análisis de las mujeres en los espacios concretos de la ciudad. En este aspecto existen importantes avances en el nivel territorial, especialmente en la capacidad de identificación de las condiciones multicausales, las manifestaciones diversas y los efectos de los diferentes tipos de violencia que se dan hacia las mujeres en su cotidianidad y tanto en el espacio público como en el privado.

### **3. Creación de indicadores de género en los procesos de producción de información de la ciudad para la construcción de políticas públicas**

Tal como lo expresa con precisión Analía Aucía: “En ningún país hay bases de datos que puedan dar cuenta de la extensión, modalidades y gravedad de la violencia contra las mujeres. Las estadísticas que existen se refieren únicamente a las denuncias realizadas, al mismo tiempo que se informa que las denuncias sólo se presentan en un escaso porcentaje. Así, no se pueden tomar definiciones, ni adoptar medidas en materia de políticas públicas, desde el momento en que no hay estadísticas serias y fidedignas que reflejen la dimensión real del problema de violencia contra las mujeres”<sup>52</sup>. Este texto refleja la importancia de incorporar de manera transversal en las instituciones distritales el tema de la producción y análisis de información estadística para el tema concreto de las violencias hacia las mujeres en espacios privados y públicos de la ciudad, como uno de los ejes centrales en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, particularmente de seguridad y convivencia.

La tipificación de las violencias, sobretudo en las que se manifiestan en el espacio público, es un tema en el que aún falta mucho por hacer, y que es fundamental en los procesos de medición y cuantificación, por ello, consolidar logros en el ámbito normativo es una tarea prioritaria. En este sentido, existen logros como lo consignado en la Ley 1257 que abre alternativas para incorporar el tema en espacios distritales, e involucrar más actores del ámbito institucional y de la propia ciudadanía, aunque al mismo tiempo presenta obstáculos para atender integralmente la violencia de género, como en el caso del acoso sexual que en la Ley se vincula a la posibilidad de demostrar superioridad del agresor, lo cual seguramente dificultará y complejizará las posibilidades de atención a la víctima y sanción a los victimarios. En este mismo eje, fortalecer el cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades, en su objetivo de “evaluar, ajustar y fortalecer el enfoque de género en los sistemas de información de la Secretaría Distrital de Gobierno y del Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar, Violencia y Explotación Sexual”<sup>53</sup> es una de las metas a lograr.

<sup>52</sup> Aucía, Analía, “Revisión de aspectos jurídicos y propuestas de transformación referidos a la violencia de género en la región” en Falú y Segovia (edito), *Ciudades para convivir sin violencias hacia las mujeres*, Ediciones Sur, Chile 2007.

<sup>53</sup> Acuerdo 152 del 2004.

El desarrollo de indicadores que incluyan el género en plataformas de información que constituyan la base para “formular, ejecutar y evaluar las políticas de prevención, detección, sanción y restitución de derechos en los hechos de violencia que tienen lugar al interior de la familia y en la ciudad”<sup>54</sup> en contra de las mujeres es uno de los desafíos más importantes. En este sentido, existen avances en la construcción de un sistema unificado de información sensible al género que se realiza desde diversas instituciones con el liderazgo del CEACSC, así como esfuerzos originados en la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual por construir un sistema de indicadores de violencia contra las mujeres en el Distrito Capital. En los diálogos surgió contantemente la pregunta de cómo hacer una incidencia para que sea desagregada la información, se hagan análisis de género y se pueda articular esto con lo que se hace en la Administración Distrital, principalmente en el CEACSC, como elementos fundamentales en la planeación de una ciudad más equitativa.

Los interrogantes que surgen en este desafío son varios, dentro de los que se destacaron:

*¿Cómo identificar y tipificar los delitos y/o las violencias que se producen contra las mujeres? ¿Cómo garantizar el óptimo uso y manejo de la información suministrada, en términos de toma de decisiones y generación de políticas concretas y específicas? ¿Cómo incorporar procesos de medición y valoración de los impactos y resultados obtenidos en la ejecución de las políticas formuladas con enfoque de género, con el fin de determinar su efectividad y eficacia en el logro de la equidad?*

La discusión aportó elementos concretos a este respecto:

- Es fundamental valorar y dimensionar los avances logrados desde las instancias distritales encargadas de la política pública de género, así como desde funcionarias que se han encargado de promover e instrumentar la necesidad de incorporar el enfoque de género en la producción de la información sobre seguridad y convivencia en diferentes instancias de la Administración Distrital, desde la justicia hasta la salud, así como avanzar en la construcción de alianzas que permitan continuar generando acciones y consolidando logros.

---

<sup>54</sup> Angélica Bernal (coord.) *¿Cómo construir indicadores de violencia de género en Bogotá? Propuesta conceptual y metodológica para el manejo de estadísticas de violencia de género en el Distrito Capital*, Política Pública de Mujer y Géneros, Bogotá, 2007.

- Dentro del reto de transversalización se ubica la necesidad de profundizar los logros obtenidos en materia de medición de la VIF, pero no en desmedro de la generación de indicadores que pueda especificar la violencia que se da en el ámbito doméstico concretamente contra la mujer, así como las múltiples manifestaciones de la violencia en los espacios públicos de la ciudad. Es necesario extraer lecciones aprendidas en este tema y replicar experiencias exitosas.
- Se requiere de una sinergia desde las entidades públicas y las organizaciones de la sociedad civil para hacer análisis de la información que existe, porque el recurso humano del CEACSC y la Subsecretaría se ve desbordado en esa labor. La información se está produciendo pero falta mayor aprovechamiento por parte de las organizaciones de mujeres, ONGs, instituciones públicas y privadas. Al mismo tiempo, es clave pensar en cómo socializar la información que existe, especialmente en el nivel local, porque este conocimiento es incidente en la movilización, la formación, la prevención, etc. Se debe lograr que la información llegue a la comunidad y que ésta la reconozca como herramienta para trabajar en la modificación de las condiciones en que se dan las violencias hacia las mujeres en la ciudad.
- La desarticulación entre las dimensiones distrital, local, sectorial, social y comunitaria muchas veces generan confusión en los roles o la exigencia de cifras a entidades u organismos cuyo propósito no es medir sino visibilizar situaciones. Esto debido a que no son claras las rutas para acceder a la información estadística. Un ejemplo concreto es el de las Casas de la Igualdad de Oportunidades cuya función específica no es generar información, sino se concentraría más en realizar análisis de la dinámica local, lo cual no es conocido, incluso, por los actores institucionales y la ciudadanía del propio nivel local.
- Avanzar en sistema unificado y además sistemático de información ya que las diferencias institucionales, e incluso, los cambios de funcionarias y funcionarios afectan la información. Las cifras que se producen deben ser reportadas desde diferentes espacios donde se hacen denuncias que no suelen incorporarse en los compilados de la información tales como los consultorios jurídicos, los CAI, etc. De la misma manera, es importante incluir fuentes de origen privado y público que pueden aportar información valiosa como es el caso de Bogotá Cómo Vamos, la Encuesta de Calidad de Vida, las mediciones de la Cámara de Comercio de Bogotá, entre otras.

- El propósito de un sistema unificado es terminar con los obstáculos tecnológicos, y conceptuales para que la información fluya, pero este es un proceso de mediano y largo plazo ya que requiere de continuas negociaciones. Un sistema unificado, además, permitiría no re-victimizar a las mujeres atendidas. El reto tecnológico es fundamental para lograr profundizar y cualificar la información que se produzca, ya que se implican diversas instancias distritales que requieren “hablar” el mismo lenguaje para facilitar la producción e interpretación de las estadísticas. Por ello, otra de las piezas importantes del asunto es la de compatibilizar los procedimientos, sistemas, formas de atención, protocolos, etc., de las diferentes entidades competentes con el sistema de información.

*Para la muestra un botón...*

*La Subsecretaría de Mujer y Géneros y Diversidad Sexual ha realizado acciones concretas y alianzas con entidades distritales que ya cuentan con resultados concretos como:*

- *La realización de una investigación y la formulación de una propuesta para generar un sistema de indicadores para medir la violencia hacia las mujeres en Bogotá que se plasma en el documento: ¿Cómo construir indicadores de violencia de género en Bogotá? Propuesta conceptual y metodológica para el manejo de estadísticas de violencia de género en el Distrito Capital.*
- *El trabajo conjunto con la Secretaría Distrital de Gobierno, en particular con el CEACSC, buscando sensibilizar y ampliar la perspectiva de los análisis a través de la realización de trabajos de campo en las localidades para dar cuenta de las dinámicas asociadas al tema de la violencia contra las mujeres y el diseño y aplicación de un sondeo para reconocer imaginarios asociados a la violencia en el espacio público. Así mismo se realiza un boletín digital para hacer análisis de género de delitos de alto impacto.*

## 5. ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA Y LAS INSTANCIAS JUDICIALES



**FOTO: AVP - Red Mujer y Hábitat.** Seminario taller: Ciudades seguras para las mujeres en la práctica policial. Programa Regional Ciudades sin Violencias hacia las Mujeres. UNIFEM-Red Mujer y hábitat-CAVIF- Policía Nacional. Localidad de Usaquén Octubre- 2009.

Tradicionalmente las políticas de seguridad y lucha contra la violencia que viven las mujeres en la ciudades han respondido a enfoques que provienen de cuatro concepciones principales: una concepción asistencialista, una concepción victimista, una concepción delegativa y una concepción que enfatiza la Violencia Intrafamiliar<sup>55</sup> y desde estas perspectivas se ha configurado el papel de las instancias judiciales y la fuerza pública en el tema. Para trascender estas concepciones que invisibilizan y contribuyen a la naturalización e impunidad de las violencias que sufren las mujeres en los entornos urbanos, es necesario que las políticas fijen su mirada en la transformación de la fuerza pública y las instancias judiciales de manera integral, desde una perspectiva de género y desde un enfoque diferencial. En este sentido, los avances logrados en Bogotá se evidencian en programas particulares al interior de las instituciones, generación de espacios de formación y sensibilización, formulación de instrumentos normativos así como en evaluaciones sobre el rol que estos actores deben jugar. Pero queda mucho por hacer...

En términos del sistema penal, el objetivo tal como se afirma en una investigación reciente, ha de ser contribuir con el esfuerzo "...de volver los sistemas de justicia sistemas generosensitivos, capaces de combatir la impunidad de las violencias contra las mujeres a la vez que garantizar la dignidad de las

<sup>55</sup> Rainero, Liliana (coord.), Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género, CISCESA, Argentina, 2006.



víctimas de dichos crímenes. Es decir, [sistemas] que apuestan por la justicia de género expresada en la tipificación de los delitos que vulneren sus derechos, el acceso a la justicia por parte de la mujeres y la formulación de políticas públicas que garanticen, promuevan y protejan sus derechos”<sup>56</sup>. En este sentido, los procesos de modernización que se vienen dando en el sistema penal colombiano de manera reciente<sup>57</sup> son centrales en el logro de la seguridad ciudadana y la convivencia, debe ser profundizados, evaluados, documentados y socializados, al igual que aquellos avances y reformas logradas en este sentido en el marco de la fuerza pública.

Se trata de un tema complejo que pasa por todos los aspectos que se han tratado a lo largo de este documento: las transformaciones culturales, las condiciones institucionales, la participación y planificación de política públicas de seguridad, así como los sistemas de información, medición y cuantificación, puesto que todos impactan el desempeño de funcionarias y funcionarios de los sistemas de justicia y las fuerzas encargadas de la seguridad. El principal reto es lograr que estas instancias pasen de ser la garantía del orden público a ser la garantía de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, particularmente la garantía de su derecho a vivir en una ciudad que puedan percibir y habitar como segura y libre de violencias.

### **Formación, sensibilización y apropiación de la perspectiva de género en las acciones judiciales y de la fuerza pública**

Dentro de los factores propios del sistema penal con mayor incidencia sobre la problemática de las violencias hacia las mujeres se identifican en una investigación reciente<sup>58</sup> falencias propias del sistema tales como el congestionamiento, la preeminencia de la lógica del debido proceso para el victimario que puede desembocar en desprotección de la víctima y la discriminación histórica que afecta a las mujeres aunada al gran desconocimiento de ello por parte de los funcionarios judiciales, lo cual refleja la necesidad de emprender acciones concretas en este

---

<sup>56</sup> Corporación Humanas, *La situación de las mujeres víctimas de violencias de género en el sistema penal acusatorio*, Investigación realizada en el marco del Programa Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Enfoque de Género de AECID, Bogotá, 2008, p. 25.

<sup>57</sup> El tránsito del sistema penal colombiano de ser inquisitivo a ser acusatorio se da a partir de 2005 y aunque es un asunto complejo, para el propósito de este documento, interesa que reorienta el sistema penal permitiendo un mayor papel de la víctima en los procesos penales a partir de un reconocimiento de sus derechos. Sin embargo, como lo señala la investigación ya citada de la Corporación Humanas, los derechos de protección de las víctimas de violencia de género concretamente no fueron tomadas en cuenta “las razones de género como circunstancias que merecen ciertas y determinadas protecciones como lo señalan los estándares internacionales ratificados por Colombia”, *Ibíd.*, p. 39.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 37.





**FOTO:** AVP - Red Mujer y Hábitat. Seminario taller: Ciudades seguras para las mujeres en la práctica policial. Programa Regional Ciudades sin Violencias hacia las Mujeres. UNIFEM-Red Mujer y hábitat-CAVIF- Policía Nacional. Club de Agentes. Bogotá. Octubre- 2009.

campo, desde todas las instancias implicadas tanto a nivel nacional, como distrital y local.

En términos de la fuerza pública, se requiere así mismo trabajar en la incorporación del enfoque de género en códigos y normativas, así como en el diseño e implementación de protocolos de atención a víctimas de violencia de género, para garantizar sus derechos y evitar la revictimización de la que son objeto por parte de los miembros de dichos organismos, en particular de aquellos que atienden de forma directa a la ciudadanía. En este ámbito el trabajo de sensibilización es fundamental en tanto la propia conformación jerárquica y la cultura institucional de las entidades adscritas a la fuerza pública tiende a generar climas propicios para la reproducción de relaciones sociales violentas, especialmente entre hombres y mujeres. Se deriva de este panorama la siguiente pregunta:

*¿Cuáles son las estrategias más adecuadas para generar procesos de sensibilización, formación e incorporación del enfoque de género con funcionarias y funcionarios de las instancias judiciales y de la fuerza pública, con base en una lógica de derechos, respetando la diversidad y mejorando las condiciones de seguridad de la ciudad?*

Los retos que se enfatizaron en el trabajo colectivo son:

- Formación integral de funcionarias y funcionarios de la fuerza pública y de las instancias judiciales, especialmente de aquellos que atienden de

forma directa las violencias basadas en género. En este aspecto no basta el conocimiento, o la sensibilización en torno a los temas de género, diversidad y derechos, sino que se requiere la apropiación y comprensión de su ejercicio en el quehacer cotidiano. La formación además debe ser diferenciada de acuerdo a las propias culturas de las instituciones y enfocada desde las múltiples competencias, no sólo en términos de conocimiento sino también en competencias integradoras y comunicativas que permitan sostenibilidad. Esto es un reto importante ya que los constantes cambios de personal implican muchas veces la imposibilidad de generar procesos de mediano y largo plazo y, de sostener proyectos concretos.

- Para ser consecuentes con el enfoque de género se propuso hacer más preciso el trabajo específico con los hombres que son mayoría en estas instituciones, desde una reflexión crítica de la cultura patriarcal como un marco que afecta la relación no sólo entre mujeres y varones, sino todas las relaciones sociales. En otras palabras, el desafío es profundizar en la perspectiva relacional de género que garantice que los funcionarios varones comprendan que es necesario renovar sus esquemas para entender la equidad en la seguridad. En este sentido, es necesario también trascender la dinámica víctima - victimario, para incorporar otros elementos importantes en la comprensión de las realidades de la seguridad en la ciudad.
- Se requiere además de procesos que garanticen la promoción y apropiación de los derechos humanos desde un enfoque de seguridad humana y ciudadana como un lenguaje común y una forma de hacer. Así mismo, la incorporación del enfoque de género en las instancias judiciales y la fuerza pública deben trascender la mera construcción de lineamientos técnicos administrativos que, en muchos casos, se reduce a introducir el “enfoque” en el tratamiento del lenguaje usado en los documentos y reglamentos sin que se logren procesos de apropiación que garanticen que las funcionarias y funcionarios lo incorporan en su mirada del mundo y en su vida cotidiana, empezando desde sus familias.
- El conocimiento y aplicación del marco normativo internacional, nacional y local que compete a la erradicación de las diferentes formas de violencia que padecen las mujeres en la ciudad es fundamental y debe ser apropiado e incorporado en la normatividad de manera integral.
- La sistematización y divulgación de modelos de gestión exitosos, así como el conocimiento e intercambio con experiencias que se consideren buenas

prácticas, tanto locales como nacionales e internacionales para ser replicadas, y de las que se puedan extraer lecciones son una tarea importante para avanzar en este reto. Igualmente, los esfuerzos interinstitucionales y los avances legislativos deben ser valorados y socializados.

## **Transversalización del género en los procesos de modernización y profesionalización de la fuerza pública y el sistema judicial**

En el capítulo referido a las dinámicas culturales, y a lo largo de este cuaderno, se han desarrollado los principales conceptos que orientan la plena incorporación de un enfoque de género en la planeación de las políticas de seguridad y convivencia de la ciudad. Esos elementos deben ser la guía para responder al interrogante que concreta el desafío enunciado:

*El Seminario Ciudades seguras para las mujeres en la práctica policial, realizado en el mes de octubre de 2009 y organizado por el Programa Regional Ciudades Seguras en conjunto con la Policía Nacional y el CAVIF contó con la presencia de miembros de la policía local, organizaciones de mujeres, miembros de las Casas de la Igualdad y autoridades locales de Suba, Engativá, Kennedy y Usaquén. El objetivo del seminario era facilitar herramientas que permitan asegurar el restablecimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de mujeres víctimas de la violencia y sensibilizar a funcionarias y funcionarios, principalmente de entes de justicia y de la fuerza pública, en la importancia de este tema en todos los procesos desde la detección, hasta la atención y la reparación, al igual que en las dinámicas de prevención. El evento contó con la experiencia de la Policía de Fuenlabrada (en España), identificada como una buena práctica en esta área.*

*¿Qué elementos se deben incorporar en los procesos de profesionalización, modernización y diseños institucionales en las entidades de la justicia y de la fuerza pública para lograr que el enfoque de género se incorpore en todos los procesos (desde la prevención, pasando por la atención, protección, la reparación y la verdad) y para que se traduzca en una plena administración de justicia y en mejores condiciones de vida para las mujeres en términos de seguridad?*

Las propuestas y desafíos sugeridos son:

- Modificación de la cultura institucional con base en una ética de lo público que permita que el eje de la acción institucional gire en torno al marco

de derechos, la transversalización del género como enfoque y la atención diferencial de los casos de violencia hacia las mujeres tanto en el espacio público como en el privado.

- Articulación y trabajo en equipo entre los funcionarios y funcionarias de las instituciones, así como en lo interinstitucional. En este campo, se evidencia la necesidad de contar con protocolos unificados.
- En términos de profesionalización se requiere que los temas vinculantes como el género, los derechos, la diversidad y la seguridad, desde un enfoque humano, sean incorporados en los procesos corrientes de formación profesional, tanto en las universidades como al interior de las instituciones. Así mismo, se debe lograr que el desempeño de los funcionarios y funcionarias corresponda a sus perfiles profesionales, especialmente, en el caso de la fuerza pública.
- Una ética del cuidado construida a partir de esquemas de bienestar de los propios servidoras y servidores públicos, el cumplimiento de protocolos internacionales y la generación de instrumentos propios orientados al cuidado de la salud y seguridad integral de quienes atienden el tema de las violencias es fundamental (medidas como la rotación en cargos de alta demanda o impacto emocional, acompañamiento a procesos traumáticos, etc.). Estos esquemas deben partir de la propia identificación de los motivos por los cuales estas personas se encuentran presentando estos servicios, porque en muchos casos son asuntos de la identidad individual los que terminan incidiendo en la revictimización o vulneración de los derechos de las ciudadanas.
- Generación de políticas institucionales a todos los niveles: nacional, departamental y municipal, porque muchos de los cuellos de botella que se encuentran en el sistema de administración de justicia y de seguridad se deben a la falta de armonización de tiempos y metodologías entre los diferentes niveles. Incluso al interior de las instituciones se encuentran culturas diversas, hasta enfrentadas, que no permiten afianzar los propósitos mencionados.
- Es fundamental la consolidación y generación de lineamientos técnicos transversales en toda la administración distrital que garanticen el cumplimiento de normativas y la incorporación de las particularidades locales, poblacionales y sectoriales en las acciones de prevención, promoción,

atención, judicialización, reparación, rehabilitación y seguimiento tanto de víctimas como de victimarios. Se busca que las medidas e instrumentos permitan unificación pero sin negar la diversidad. En este mismo aspecto, se requiere la generación de herramientas como las alertas tempranas y protocolos de recepción y atención con el fin de lograr seguimiento e incidir sobre el cambio en el fenómeno de repetición que es frecuente en el caso de la violencia hacia las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado.

- Promover planes, programas y proyectos encaminados a que en las decisiones judiciales y el funcionamiento de la rama judicial no se den discriminaciones por razones de género en el acceso.
- Revisar las nociones de conciliación y reparación en lo referente a violencia de género en los instrumentos de planeación distrital. Por ejemplo, en el plan maestro de seguridad, define en sus objetivos una orientación general del tratamiento de las violencias hacia la resolución de conflictos y la conciliación, asumiendo que la violencia contra las mujeres es el resultado de dificultades en la resolución de conflictos al interior del hogar, que puede ser resuelto con la conciliación entre las partes. Esta es una orientación equivocada que dificulta que los procesos de violencia contra mujeres, se conciban desde un marco de derechos, que si son lesionados deben ser sancionados y restituidos.
- Fortalecimiento y consolidación de los procesos de identificación y promoción de rutas de atención y detección de las violencias hacia las mujeres, tanto en los espacios institucionales como no institucionales, como son la línea 1,2,3 o las organizaciones comunitarias que terminan recibiendo denuncias e incluso acompañando procesos, que además deben tener claro su rol y las rutas de canalización de los casos; en el tema de la construcción y divulgación de rutas es importante analizar las condiciones, capacidades y alcances de las instituciones para que las mujeres puedan tener mayor acceso y los procesos puedan ser asumidos de manera integral, en tiempos adecuados y puedan ser concluidos. En Bogotá, por ejemplo, se ha observado que las mujeres prefieren acudir directamente a la policía que da solución inmediata, pero no a otras instancias que le den seguimiento a los casos.
- Se sugiere la incorporación de políticas de administración de riesgo donde si bien hay avances se soportan en legislación dispersa, requieren de un lenguaje común y procesos de coordinación y armonización.

- Es muy importante actuar en la construcción de lazos de confianza entre la ciudadanía y las instancias judiciales y de policía como fundamento de los procesos de modernización y profesionalización.
- En las condiciones de conflicto del país y concretamente el ámbito de la justicia se requiere de programas integrales y en particular de un *sistema nacional de protección* “en el que se inscriban los diferentes programas de protección existentes en Colombia, en aras de garantizar la seguridad personal de diferentes personas que se encuentran en condiciones de riesgo extremo y/o extraordinario. La creación de un sistema permitiría compatibilizar las diferentes experiencias y articular la institucionalidad en función del derecho a la seguridad personal de todos/as los/las hombres y mujeres que lo requieran, no sólo en función de su interés de reclamar justicia, sino incluyendo a todas las personas que por su situación de riesgo se convierten en víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario”<sup>59</sup>.
- El tema de la relación entre las fuerzas, concretamente entre la policía y las fuerzas militares, así como de éstas con la ciudadanía es un tema prioritario, teniendo en cuenta que las condiciones de conflicto armado y fenómenos como el narcotráfico introducen las fuerzas militares en la dinámica de seguridad urbana, que comúnmente es de competencia solamente de la policía. En este aspecto, se hizo hincapié en la necesidad de trabajar a profundidad con las instancias militares ya que sus miembros pueden estar más expuestos a formas de relación social violenta.
- Alianzas estratégicas y definiciones sobre las responsabilidades tanto de los niveles institucionales como de la misma ciudadanía y otros actores en relación con el sistema de justicia y seguridad son claves. En este sentido, es necesario pensar en iniciativas concretas como la capacidad de incidencia en órganos legislativos como el Consejo de Bogotá donde se pueden emprender acciones como la revisión y reformulación de códigos y la generación de normativas que aseguren el avance en la construcción de una ciudad más segura para todos y todas.

---

<sup>59</sup> *Plan integral de protección a víctimas y testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género*, Documento de Recomendaciones de la Mesa de Trabajo, noviembre 25 de 2008.

## BIBLIOGRAFÍA

---

### Libros y artículos académicos

Astelarra, Judith, *Las mujeres podemos: otra visión política*, Icaria, Barcelona, 1986.

Aucía, Analia, “Revisión de aspectos jurídicos y propuestas de transformación referidos a la violencia de género en la región”, en Falú, Ana y Segovia, Olga. (Editoras), *Ciudades para convivir sin violencias hacia las mujeres*. Ediciones Sur, Santiago de Chile, 2007.

Barquet, Mercedes, “Reflexiones sobre teorías de género hoy”, en *Umbrales*, N° 11. CIDES - Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia, 2002.

Bernal, Angélica (Coordinadora), *¿Cómo construir indicadores de violencia de género en Bogotá? Propuesta conceptual y metodológica para el manejo de estadísticas de violencia de género en el Distrito Capital*, Política Pública de Mujer y Géneros, Bogotá, 2007.

Brittos, Adela, “La institucionalización del enfoque de género en el desarrollo local: la participación y la capacitación en género”, Ponencia presentada en el Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Hyatt Regency Miami, Marzo 16 al 18, 2000.

Burgess, Rod, *Urban Violences, the next agenda?*, Center for Development and Emergency Practice (CENDEP), Oxford Brookes University, Oxford, 1998.

Buvinic, Mayra, Morrison, Andrew y Orlando, M. Beatriz, “Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe”, en *Papeles de población*, enero - marzo, No. 043, UAEM, Toluca, 2005.

Corporación Humanas, *La situación de las mujeres víctimas de violencias de género en el sistema penal acusatorio*. Investigación realizada en el marco del Programa Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Enfoque de Género de AECID, Bogotá, 2008.

Cruz, José Miguel, “La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España”, en *Panam Salud Pública*, Regional office of the World Health Organization, No. 5, Año 4, [online] febrero 22, 2010.



Dalmazzo, Marisol y Rainero, Liliana (Consultoras), *Género en el ordenamiento territorial de Bogotá*. Documento realizado para la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2009.

Del Olmo, Rosa, “Ciudades duras y violencia urbana”, en *Nueva Sociedad*, No. 167, Mayo-Junio de 2000, Buenos Aires, Argentina.

Falú Ana, “Mujeres en la Ciudad De Violencias y Derechos”, Ponencia presentada en evento de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones Sur, Santiago de Chile, 2009.

Galvis, María Clara, *Situación en Colombia de la violencia sexual contra las mujeres*, Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Ediciones Antropos, Bogotá, 2009.

Guzmán, Virginia y Bonan Jannotti, Claudia, “La institucionalización del tema de la equidad género y la modernización del Estado en América Latina”, en *Aportes para el debate*, año 14 - N° 25, Buenos Aires, 2004.

Guzmán, Carlos, “Las nuevas síntesis urbanas de la ciudadanía cultural (La ciudad como objeto de consumo cultural)”, en Zubiría, Sergio y otros, *Conceptos básicos de administración y gestión cultural*, OEI, Madrid, 1998.

Laub, Claudia, “Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana”, en Falu, Ana y Segovia, Olga (Editoras), *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres*, Ediciones Sur, Buenos Aires, 2007.

Maceira, Luz, *Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género*, PIEM - Colmex, México D. F., 2007.

Massolo, Alejandra, *Género y seguridad ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales*, Ponencia presentada en el Seminario Permanente sobre Violencia, PNUD, El Salvador, 2005.

Portal, María Ana, “Territorio, historia, identidad y vivencia urbana en un barrio, un pueblo y una ciudad habitacional de Tlalpan, Distrito Federal”, en Portal, María Ana (Coordinadora), *Vivir la Diversidad*, Conacyt, México, 2001.

Provoste, Patricia y Guerrero, Elizabeth, “Violencia de género y seguridad ciudadana en el debate público local”, Hexagrama Consultoras, Informe final de investigación, Fundación Ford, Santiago de Chile, 2004.

Rainero, Liliana (Coordinadora), *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, UNIFEM, AECID - CISCESA, Argentina, 2006.

Reguillo, Rossana, “Los miedos contemporáneos” en Pereira, J.M. (Editor), *Entre miedos y goces: comunicación, vida pública y ciudadanía*, Editorial Universidad Javeriana, Bogotá, 2006.



Scott, Joan W., *El género: una categoría útil para el análisis histórico*, en Lamas, Marta (Compiladora), Porrúa - PUEG, México D.F., 1996.

Tamayo, Giulia, “Seguridad ciudadana con enfoque de género”. Ponencia presentada en la Conferencia Centroamericana y del Caribe: Reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género. Managua, 2002.

Varela, Cecilia, “Miedo al delito - representaciones - (in)seguridad urbana - espacio público”, Género, Violência e Segurança Pública en [http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/C/Cecilia\\_Varela\\_39.pdf](http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/C/Cecilia_Varela_39.pdf)

Vargas, Virginia, *Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. Reflexiones a partir de un proceso de debate*, Cuadernos de Diálogo, UNIFEM, Brasil, 2007.

### **Documentos institucionales y normativas**

Ley 1257 del 4 de diciembre 2008 *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.*

Velásquez, Elkin (Compilador), *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia en Bogotá. Primeros Resultados*, UN-HABITAT, Bogotá, 2008.

*Plan integral de protección a víctimas y testigos de graves violaciones a derechos humanos e infracciones a derecho internacional humanitario, con enfoque diferencial de género*, Documento de Recomendaciones de la Mesa de Trabajo, noviembre 25 de 2008.

Convención de Belem Do Pará – OEA – Brasil, 9 de junio de 1994.

### **Páginas electrónicas consultadas**

Human Security Network. *The Visión of Human Security Network*. <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional Organización Internacional del Trabajo. *Género, Formación y Trabajo en: Equidad de Género en el Mundo del Trabajo en América Latina. Avances y Desafíos 5 años Después de Beijing*. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/equidad/cap1/i/index.htm>, [online], 2010.

