

Observatorio

CIUDADES, VIOLENCIAS Y GÉNERO

Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos

nº 1

Noviembre 2010



Boletín

1 Introducción

La seguridad ciudadana —con sus correlatos de violencia y temor— ocupa hoy un lugar central entre las preocupaciones públicas de los países de nuestra región, donde solo compite con las inquietudes que despiertan el empleo o la pobreza. En cuanto tema de interés social, se ve además altamente potenciado por los medios, lo que contribuye a su permanencia en la discusión y en la agenda pública.

En un buen número de nuestros países, un rasgo característico en materia de seguridad ciudadana es la no correspondencia entre los niveles de inseguridad y temor de la población en relación con la violencia social, por una parte, y las tasas de delincuencia, por la otra. Es lo que muestran las mediciones de victimización, según las cuales la percepción de vivir bajo amenaza se ha incrementado en forma que supera el aumento real de los hechos delictivos, y ello con distinta fuerza en los diversos sectores de la población. Es el caso de las mujeres, entre las cuales la percepción de posibles riesgos en su vida cotidiana es mayor que en los hombres.

Lo anterior se explica en parte porque, aunque los hombres presentan tasas más altas de victimización, existen ciertas agresiones que son causantes de altos grados de temor y que afectan de manera específica a las mujeres, con la consecuencia de que la percepción de inseguridad en ellas sea más alta que entre los varones. Nos referimos a aquellos hechos vinculados con el poder ejercido sobre su sexo: agresión sexual y agresión de pareja. Las agresiones que mayoritariamente se ejercen contra los hombres, como homicidios y lesiones, carecen de connotación sexual y es probable que, por lo general, sean perpetradas por hombres y ocurran en lugares públi-

cos. En cambio, cuando delitos del mismo tipo tienen por objeto a las mujeres, suelen estar imbuidos de un claro componente sexual: es el caso de los femicidios.

El temor que resulta de la percepción de inseguridad en las mujeres no solo afecta su subjetividad, sino sus rutinas cotidianas y su calidad de vida en general. Las inhibe, por ejemplo, de hacer uso de los espacios públicos, que aparecen como lugares con el mayor riesgo de ocurrencia de hechos de violencia. Frecuentemente modifican sus actividades —horarios, trayecto para llegar a sus lugares de trabajo o salidas durante la noche— para no exponerse a las amenazas que ciertos lugares u horas del día representan.

Naturalmente, estas conductas inciden sobre sus posibilidades de desarrollo educativo, laboral y social, con obvias consecuencias sobre su bienestar y el de sus familias.

Lo anterior, sin embargo, comporta algo más que el solo costo personal y familiar; de hecho, afecta la calidad de la democracia de un país: el derecho de la ciudadanía —de toda la ciudadanía, hombres y mujeres por igual— a participar de todo aquello que la ciudad ofrece, y a la protección por parte de las instituciones. Tiene, además, un costo social y económico para el conjunto de la sociedad, pues afecta la inserción de parte de la población en diversos ámbitos que deberían estar igualmente abiertos a todos. Sin embargo, **la seguridad de las mujeres en los espacios públicos no es un tema habitualmente abordado por los actores sociales y políticos en muchos de nuestros países**, pese a existir sólidas nociones y normativas en el ámbito internacional que se ocupan de la violencia contra la mujer.

Institucionalidad internacional para el tratamiento de la violencia contra la mujer

A nivel de la institucionalidad internacional, el marco para el tratamiento de este problema está dado por convenciones e instrumentos jurídicos que abordan las diferentes formas de violencia hacia la mujer. Los principales de ellos son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada en 1979 por las Naciones Unidas, que define lo que se entenderá por discriminación contra la mujer. Por su parte, la consideración de la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación fue explicitada en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en 1992. En 1993 se llevó a cabo en Viena la II Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, donde surgió la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, acordada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de ese mismo año. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994) define este tipo de violencia como “*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*”. La adopción de esta Convención en Latinoamérica y el Caribe, ha permitido que la violencia contra la mujer, ya sea en espacios públicos o privados, y los retos para reforzar la seguridad de la mujer y las niñas, hayan comenzado a ser incorporados en las discusiones sobre la violencia en la región.

Aceptando de partida que existen diferentes formas de violencia —en el espacio público y en el espacio privado; violencia que afecta diferenciadamente según género, según edad, según clase social y raza, entre otras—, y que ellas influyen de manera distinta en las percepciones, en el **Observatorio Regional: Ciudades, Violencias y Género** nos preocupa la violencia que se da en las ciudades y que afecta específicamente a las mujeres. Al respecto, es clave dilucidar la relación entre violencia en el espacio público y en el espacio privado, y su influencia en las percepciones. Por ejemplo: las mujeres agredidas en su hogar, ¿tienen una percepción de violencia urbana mayor, igual o menor que las no agredidas en entornos similares? ¿Cómo se relacionan estas percepciones con las cifras de victimización? Una perspectiva interesante es considerar los indicadores de derechos, los cuales “asignan un lugar muy importante a la forma de reconocimiento constitucional y legal de los derechos en cada país; a los mecanismos de participación, de transparencia y de rendición de cuentas disponibles; al diseño institucional de las políticas, los programas y servicios sociales que organiza el Estado para realizar los derechos; a los problemas de accesibilidad, publicidad y pertinencia cultural de esos servicios; y al funcionamiento de los sistemas de justicia.”¹

Pese a que la información de las encuestas es sesgada al no preguntar por los temores específicos de las mujeres, sí entrega pistas sobre sus temores y su mayor percepción de inseguridad en comparación con la de los hombres. Sin embargo, al considerar solamente los delitos ‘de la calle’, no se está registrando la percepción de violencia al interior del hogar. En relación con este tipo de información, el Observatorio Regional se plantea un esfuerzo más profundo de interpretación de las respuestas que el consignado en los informes, aun en aquellos que desagregan la información por sexo. En esta área, es un desafío la reinterpretación de las mediciones y la construcción de indicadores a partir de ellas. Este objetivo implica llevar a

cabo una revisión lo más exhaustiva posible de información actualizada sobre la violencia urbana, focalizando el trabajo en la violencia de género. Nos proponemos dar cuenta de la evolución y diversificación de la violencia de género en las ciudades, en particular la incidencia de la dimensión territorial y espacial en esta forma de violencia, y generar análisis y propuestas para políticas públicas que se hagan cargo de ella.

2 ¿Qué observamos en las ciudades de Bogotá, Rosario y Santiago?

Uno de resultados esperados del Observatorio Regional es la producción y difusión de información sistematizada sobre la incidencia de la dimensión territorial en la violencia e inseguridad de las mujeres en las ciudades, mediante datos cuantitativos y cualitativos verificables y comparables que permiten actualizar diagnósticos. Para ello se construyó una Matriz de Indicadores organizada en cuatro temas: 1. Contexto institucional sobre la seguridad de las mujeres; 2. Diagnóstico y medición del impacto de la violencia de género; 3. Políticas y acciones para prevenir y disminuir violencias hacia las mujeres; y 4. Comunicación e información sobre violencia contra las mujeres. Esta Matriz ordena y hace seguimiento de los cambios en el tiempo relativos a las violencias hacia las mujeres, y analiza el déficit de información y problemas en relación con su producción, recopilación, sistematización y difusión. La información incluida en ella se basa en estadísticas de organismos gubernamentales y académicos a nivel de ciudad, de país y de región.

La recopilación de la información ha hecho posible conocer el estado del arte de la producción de información en las tres ciudades contempladas en esta fase del Observatorio. En algunos temas hemos encontrado similitudes, pero también muchas diferencias, tanto en la producción como en las características de la información. En todo caso, la carencia de información oficial sobre las violencias y percepciones desde una perspectiva de género es una constante.

¹ J. Burijovich, “Documento de revisión y aportes metodológicos al Programa Regional ‘Ciudades sin violencia hacia las mujeres: ciudades seguras para todas y todos’” (2009).

2.1 Contexto institucional sobre la seguridad de las mujeres

La seguridad de las mujeres se afirma en una institucionalidad que las apoye, en la ratificación y aplicación de convenios internacionales que las amparen frente a la violencia, y en su propio desarrollo y empoderamiento.

Bogotá

La información sobre el contexto institucional relativo a la seguridad de las mujeres tiene en Colombia un nivel medio de desarrollo. En efecto, existe un volumen de información importante referente a los diferentes tópicos involucrados, pero se carece de informaciones confiables en torno a los niveles de autonomía económica y de conciencia de derechos en las mujeres.

La legislación existente en materia de violencias hacia las mujeres desarrollada en Colombia se basaba hasta hace muy poco en un concepto fuertemente conservador del rol privado y público que ellas desempeñan, por lo que las disposiciones normativas tendían a reforzar tácitamente su condición de subordinación cultural. Algunas iniciativas recientes (a nivel nacional, la Ley 1.257 de 2008 sobre violencias contra las mujeres; y en Bogotá, el Acuerdo 12 de 1998 sobre atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia y explotación sexual) reflejan un cambio cualitativo importante, pero no se ha asegurado la aplicación efectiva de esta legislación y normativas. Una parte importante de esta deficiencia se relaciona con el hecho de que muchos tipos de violencia se encuentran profundamente enraizados en los patrones culturales vigentes, de modo que se han naturalizado en el sentir y el hacer de la ciudadanía.

Por otra parte, si bien existen disposiciones legales en torno a los hechos de violencia, la problemática de conflicto armado en Colombia ha agudizado sus manifestaciones; en particular, la violencia sexual por parte de los actores armados. La mayor parte de esta violencia permanece oculta y, desafortunadamente, una buena cantidad de la que sale a la luz pública se mantiene impune. Desde hace varios años esta realidad está presente en la agenda pública, pero hasta ahora las iniciativas efectivas para su manejo son muy limitadas.

Los elementos anteriores hablan indirectamente del nivel de conciencia sobre los derechos de las mujeres. En efecto, en una sociedad en la cual existiese un real conocimiento sobre los derechos que las asisten, el nivel de acción social en torno a su garantía y realización sería mucho más elevado.

Rosario

En Argentina, en los últimos años se han producido importantes avances en el sistema legal y normativo (si bien todavía existen vacíos normativos, como la ausencia de definición de femicidio en las leyes). Con respecto a los indicadores de igualdad de género, Argentina se encuentra entre los países de rango medio.

En el año 2009, fue creada expresamente la Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación de Acciones

Directas para dar cumplimiento a la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (Ley 26485, 2009) dentro de la estructura del Consejo Nacional de Las Mujeres (CNM),

El CNM tiene que articular los recursos que existen en los ámbitos provinciales para que se diseñen políticas públicas que repliquen lo que establece la ley nacional, pero no tiene la función de asistir a víctimas de violencia. La atención esta a cargo de las provincias. Dentro de las funciones que si tiene esta el tema de los Observatorios. Los observatorios ya existen van a ser articulados desde la perspectiva de la ley de violencia. Se evalúa que para 2011 se habrá llegado a acuerdos básicos sobre los indicadores de los diferentes tipos de violencia y antes de cinco años se podrá brindar estadísticas nacionales.

En particular, en la ciudad de Rosario se cuenta con un contexto institucional favorable a la seguridad de las mujeres. Con relación al marco legal, desde hace varios años la provincia de Santa Fe tiene una Ley Provincial de Protección contra la Violencia Familiar; y a nivel local, el Municipio tiene un Área de la Mujer que desarrolla un Programa de Atención y Prevención de la Violencia Familiar. Asimismo, en colaboración con el gobierno de la ciudad se implementa en Rosario el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, de UNIFEM, implementado por CISCOSA, Coordinación regional de la Red Mujer y Hábitat de América Latina.

Santiago

En Chile, desde la reinstalación de los gobiernos democráticos se ha ido conformando un sistema legal, normativo e institucional en relación con los derechos de las mujeres que tiene su punto de partida en la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en 1991, y es el resultado de la recuperación de la democracia y de la participación política y social de las mujeres. Su misión es colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer, que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de la familia (Ley 19.023, art. 2, 1991).

Una de las primeras iniciativas legales de SERNAM fue la promulgación de la Ley 19.325 (1994), que establece normas sobre el procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar y que se perfecciona con la Ley 20.066 de Violencia Intrafamiliar (2005).

En relación con la violencia intrafamiliar, se han realizado mediciones sobre este tema, entre las cuales destaca la Encuesta de Violencia Intrafamiliar realizada en 2008 por la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. No obstante, en el tratamiento de la violencia hacia la mujer en los espacios públicos, pese a que se cuenta con registros policiales y del sistema de justicia desagregados por sexo y edad, con mecanismos de de-

nuncia en las policías y sistema de justicia, además de una Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que se levanta anualmente desde 2005, con cobertura nacional, no hay publicaciones oficiales que analicen la situación de la mujer ni sus percepciones respecto de la seguridad urbana.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública —puesta en práctica desde 2006 y cuyo objetivo es concertar la voluntad de diversas instituciones en la elaboración de compromisos de trabajo que den respuesta a las demandas ciudadanas— no hace referencia a la violencia hacia la mujer, salvo en relación con la creación de Centros de Atención Psicosocial a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar, compromiso asumido con SERNAM. El componente de género es el gran ausente también en el Plan de Seguridad Pública 2010–2014, en el cual la única referencia explícita a las mujeres es la reformulación del Programa Nacional de Prevención de Violencia Intrafamiliar que realizará el Servicio Nacional de la Mujer. Este programa se insertará en el marco mayor del Programa Chile Acoge, e incorporará estrategias orientadas también a los hombres agresores y a los niños que son víctimas de violencia intrafamiliar.

Finalmente, en Santiago, como en las otras ciudades, la información sobre conciencia de derechos es difusa y dispersa.

2.2 Diagnóstico y medición de impacto de la violencia de género

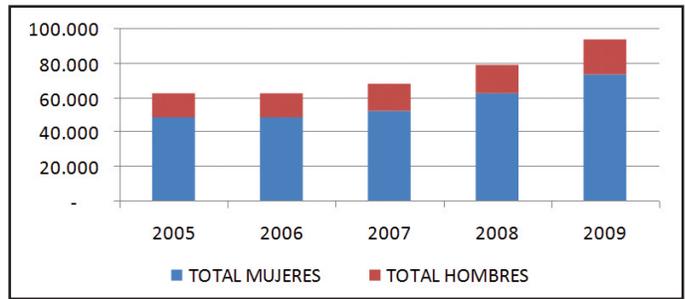
Este diagnóstico y medición consideran la evolución cuantitativa de los hechos de violencia contra las mujeres. Abarcan la violencia intrafamiliar (VIF) y urbana, es decir, la que las afecta en el hogar y en los espacios públicos de tránsito, de espera y de recreación, enfocándose preferentemente en este segundo tipo.

Bogotá

En lo relativo a la ocurrencia de delitos en Bogotá, la mayor parte de las fuentes —tanto el Instituto Nacional de Medicina Legal como la Policía Nacional— desagregan la información por sexo. En cambio, prácticamente no se cuenta con información sobre el impacto de las violencias de género en el ámbito de las percepciones, de las autolimitaciones y de las estrategias defensivas.

Los registros indican que, a pesar de lo hecho durante los últimos años en torno a las afectaciones sufridas por las mujeres por violencia intrafamiliar, la dinámica nacional no solo ha mantenido una tendencia creciente en cuanto al número de agresiones, sino que prevalece una condición en la cual las mujeres sufren por lo menos tres veces más agresiones que los hombres. Así lo sintetiza el siguiente gráfico, elaborado a partir de información oficial.

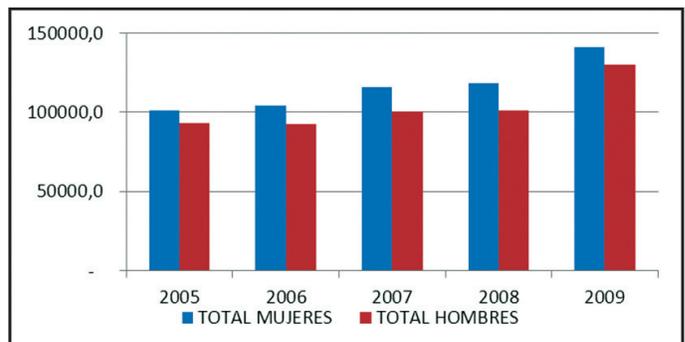
Gráfico 1. Volumen de eventos de violencia intrafamiliar y proporción de afectación entre mujeres y hombres (Total Colombia)



Medicina Legal y Ciencias Forenses para la serie de años presentada.

Los datos referentes al total de delitos (nivel nacional) muestran también un crecimiento neto del volumen de eventos, con una tendencia creciente para hombres y mujeres en la que el número de mujeres es mayor, pero disminuye gradualmente la proporción de afectación de las mujeres, como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2. Volumen de eventos de violencia (todos los delitos) y proporción de afectación entre mujeres y hombres (Total Colombia)



Fuente: Elaborado a partir de la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para la serie de años presentada. Solo se incluyen las evaluaciones directas de esta fuente.

De otra parte, en relación con el impacto de las violencias de género sobre las percepciones, autolimitaciones y estrategias defensivas, en Bogotá se cuenta con la Encuesta de Percepción y Victimización, realizada por la Cámara de Comercio de la ciudad, que cubre desde el año 2008 al 2010. Sin embargo, la información allí contenida —como tipos de delitos, escenarios y horas de ocurrencia, medidas tomadas después del delito, percepción del aumento o disminución de inseguridad, delitos que más preocupan, etcétera— no se encuentra desagregada por sexo, categoría que fue considerada como factor de estratificación, pero no como criterio de muestreo.

La existencia de la encuesta mencionada es un elemento muy positivo, en tanto existe por lo menos una entidad que ya está realizando el ejercicio de cuantificación de las percepciones, pero se hace necesario impulsar un ajuste del procedimiento de selección de la muestra que permita generar informaciones desagregadas por sexo.

Rosario

En Argentina no se cuenta con tasas globales de hechos de violencia que afectan a mujeres, sino solo con información parcial que producen organismos estatales y no estatales. Los programas de atención a las víctimas cuentan con registros de las personas asistidas, pero son muy recientes y parciales. Un problema adicional se presenta con la organización federal del Estado argentino, pues la autonomía política de las provincias impacta en el desarrollo desigual de los programas que atienden las violencias de género, por lo cual no se cuenta con datos agregados a nivel de país.

Si bien los varones presentan una tasa de victimización mayor que las mujeres, considerando el total de hechos delictuales y el total de delitos contra las personas, las cifras relacionadas con delitos contra la integridad sexual y el honor informan que las mujeres se ven afectadas en una proporción significativamente mayor que los hombres, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Total de delitos contra la integridad sexual y el honor (Total Argentina)

Total de hechos	11.181
Hechos c/100.000 hab.	28,41
Masculino	1.124
Tasa de víctimas masc. c/100.000 hab.	5,83
Femenino	6.965
Tasa de víctimas femeninas c/100.000 hab.	34,68
No consta	215
Total de víctimas	8.304
Tasa del total de víctimas c/100.000hab.	21,10

<http://www.jus.gov.ar/media/28412/TotalPais2007.pdf>

De acuerdo con la información vertida por el Centro de Asistencia a la Víctima de Delitos Sexuales, dependiente de la Unidad Regional II de la Policía de la Provincia de Santa Fe (Comisaría de la Mujer), se consignan entre 80 y 90 casos mensuales, que incluyen mujeres, niños y niñas (no hay una estadística de delitos efectuados sobre mujeres exclusivamente). En general están caratulados como abuso sexual simple o agravado. Del total de casos, el 74% se produce sobre menores. Y de ese porcentaje, el 96% de los abusadores proviene del entorno cercano y el 4% de ataques callejeros realizados por desconocidos.

La percepción sobre la importancia de la delincuencia es otra de las aproximaciones que se utilizan para analizar la violencia hacia las mujeres. A nivel país, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de la Deuda Social en Argentina (EDSA), el 27,3% de los entrevistados dijo haber sufrido un hecho delictivo en el año 2009, y el 77,4% experimenta miedo a sufrir un acto de violencia. No se cuenta con esta información desagregada por sexo, sin embargo, estudios parciales desarrollados en las provincias dan cuenta de que las mujeres se sienten más inseguras que los varones en una proporción cercana al doble.

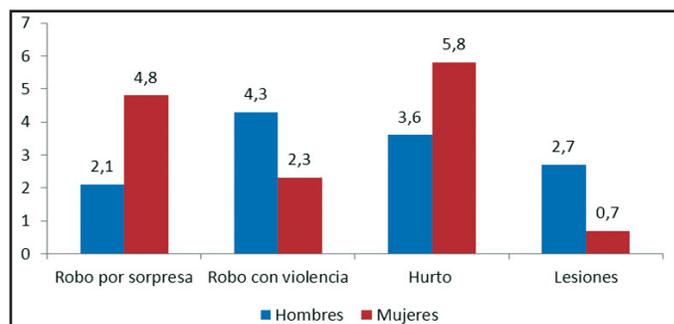
El Programa Ciudades Inclusivas y Género, de Naciones Unidas (Fondo Fiduciario), implementado por CISCESA, Coordinación regional de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, realizó en 2009 una Encuesta Callejera a mujeres sobre causas de delincuencia en un barrio de Rosario. Los principales resultados fueron:

- Los factores que más contribuyen a que se sientan inseguras son: ausencia de policías o guardias en la zona (84%); varones vendiendo o consumiendo drogas o alcohol (64%); iluminación insuficiente (46%); la falta de respeto de los varones hacia las mujeres (36%).
- Las situaciones que más preocupan o les dan más miedo: el robo o asalto (88%); asesinato (43%); la agresión sexual o la violación (39%)
- Los espacios públicos en que vivieron violencia/acoso sexual durante el último año: en la calle (79%); esperando el transporte público (21%); en parque, plaza, balneario (15%)
- Acciones para evitar situaciones de acoso/violencia sexual: evitar salir sola de noche (82%); evitar ir a lugares solos o aislados (64%); evitar salir sola a cualquier hora del día (39%).

Santiago

La medición de la victimización (ENUSC) que se realiza anualmente desde 2005 con representatividad nacional urbana, regional y en 104 comunas del país, entrega una vasta información que puede utilizarse con confiabilidad estadística a escala nacional y regional, desagregada por sexo, edad y nivel socioeconómico. La Encuesta del año 2009 para la población de la Región Metropolitana señala que los hombres son víctimas de delitos que implican mayor grado de violencia en comparación con los delitos que afectan mayormente a las mujeres (gráfico 3), ya que del total de hombres y mujeres de la población, las mujeres son principalmente víctimas de los delitos de robo por sorpresa (4,5%) y hurto (6,5%), mientras los hombres son más victimizados por los delitos de lesiones (2,3%) y robo con violencia (3,8%).²

Gráfico 3. Delitos contra las personas según sexo (Región Metropolitana, Chile, 2009)

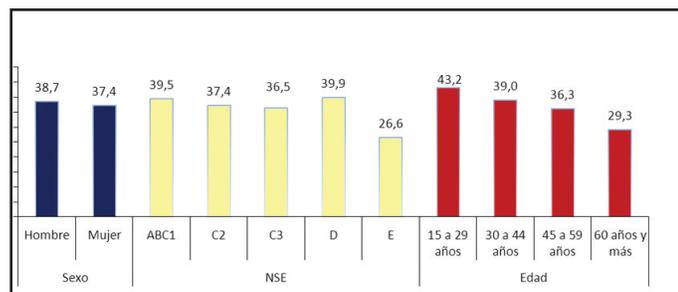


Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2009. Ministerio del Interior, Chile.

² Carolina Zamorano, "Panorama de la victimización" (Santiago: División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, Chile, 2010). Documento inédito.

La ENUSC permite conocer la percepción de inseguridad ante la violencia asociada a las características de las personas, tales como sexo, edad y nivel socioeconómico, expresada en la respuesta a la pregunta referida a si la persona encuestada cree que será víctima de actos violentos y delitos en los próximos doce meses.

Gráfico 4. Percepción de Inseguridad según sexo, nivel socioeconómico y edad (Región Metropolitana, Chile, 2009).



Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2009. Ministerio del Interior, Chile.

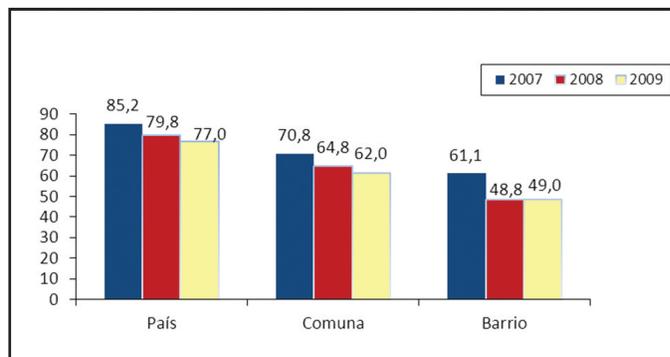
Son los hombres y el nivel socioeconómico D quienes estiman en mayor grado la probabilidad de ser víctimas de delitos en el plazo señalado. Al desagregar esta variable por edad, se advierte una mayor diferencia en las percepciones, y son precisamente los jóvenes quienes más creen que serán víctimas, en comparación con los adultos y los adultos mayores. Esto responde a la realidad de que son precisamente los jóvenes el grupo más victimizado, a la vez que el que más se expone.

Un hecho importante de constatar ha sido que la percepción que las personas tienen sobre el aumento de la violencia y el delito varía según los diferentes niveles territoriales: país, comuna o barrio. El gráfico 5 sintetiza la existencia de una evaluación más negativa en referencia al país que en referencia a locaciones más cercanas a la vida cotidiana de los sujetos, como es su comuna o su barrio. En otras palabras, mientras más cercano es el referente geográfico para las personas, la delincuencia aparece como un problema menos directo. Como se observa, durante el año 2009, el 78,1% de las personas cree que la delincuencia en el *país* aumentó, en tanto que 63,4% piensa que aumentó en la *comuna*, y 44% lo piensa respecto del *barrio*.

Este resultado se comprende a partir del concepto de *victimización vicaria*, es decir, saber que *otros* han sido víctimas, lo que genera el sentimiento de temor a ser víctima de un delito. La percepción de que la delincuencia ha aumentado en el país en mayor medida que en la comuna y barrio, se relaciona en medida importante con la difusión de los hechos delictivos ocurridos *en todo el país* por los medios de comunicación.¹

1 Sebastián Acevedo, "Percepción de la inseguridad" (Santiago: División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, Chile, 2010). Documento inédito.

Gráfico 5. Percepción de la delincuencia, según nivel territorial (Región Metropolitana, Chile, 2009)



Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2009. Ministerio del Interior, Chile.

En Chile, estos y otros temas de relevancia para el desarrollo de políticas públicas pueden ser extraídos de información proveniente de encuestas, de los registros policiales y del sistema judicial. Sin embargo, como se ha dicho, hasta ahora las instituciones públicas no han abordado la seguridad (o la inseguridad) como un elemento que impacta diferenciadamente a las mujeres en sus posibilidades de desarrollo, autonomía y calidad de vida.

2.3 Políticas y acciones para prevenir y disminuir violencias hacia las mujeres

Se contempla el seguimiento y vigilancia de las políticas y/o acciones de prevención implementadas por instituciones de gobierno y organizaciones comunales o vecinales, destinadas a enfrentar la violencia de género en el territorio.

Bogotá

La información sobre las políticas de prevención y disminución de las violencias hacia las mujeres se encuentra dispersa y fragmentada. En relación con las acciones sobre el espacio público y los sistemas de transporte, las normativas existentes no incluyen el enfoque de género. Si bien se cuenta con disposiciones específicas para la movilidad peatonal, para el manejo ambiental de proyectos urbanos, para el diseño de proyectos de infraestructura y para otros elementos del espacio público en las ciudades, ninguno de ellos incorpora disposiciones que consideren las especificidades de las mujeres.

Respecto de las acciones de protección para generar mayor seguridad a las mujeres, existen múltiples iniciativas generadas en el marco de las leyes existentes y de los planes de desarrollo de los gobiernos locales. En este sentido, sin embargo, los procesos de desplazamiento forzado interno debidos al conflicto armado han llevado a un fuerte incremento de la población más vulnerable en las ciudades. Al respecto, varias entidades especializadas señalan que los efectos derivados de la situación de desplazamiento están incidiendo gravemente en las mujeres, situación que no ha sido atendida por los gobiernos de las ciudades receptoras.

En materia del nivel de conocimiento de las autoridades y funcionariado respecto de la perspectiva de género y sus implicaciones en el ámbito de la seguridad para las mujeres, no se cuenta con informaciones confiables. Ello se debe a que buena parte de los procesos de formación son gestionados por organizaciones de la cooperación internacional, lo que hace casi imposible rastrear las instancias y la cobertura específica de las acciones realizadas. Por otra parte, el alto nivel de rotación de los funcionarios y funcionarias de la administración pública limita no solo las posibilidades reales de registro de cobertura, sino también la valoración de la efectividad de estos procesos. Con lo anterior no se plantea que sean ineficaces los procesos de sensibilización, capacitación y formación para las entidades del sector público. Sí se señala una dificultad que va en contra de lo que en muchos casos se propone como la estrategia bandera de los procesos de cooperación, ya que en varias ocasiones se asumen características inexistentes en los actores de los gobiernos locales como presupuesto para la acción.

De otra parte, existen fuertes limitaciones para estimar y registrar la participación política de las mujeres en los procesos de reivindicación y exigencia de sus derechos. En el caso de Colombia, son sin duda múltiples las acciones institucionales orientadas hacia este objetivo; y si bien existen algunos indicadores de fácil acceso (participación de las mujeres en cargos de elección popular en los niveles nacional y local, y en los cargos de coordinación y dirección del sector privado), una parte muy importante de las acciones es realizada por el Movimiento Social de Mujeres a través de sus múltiples expresiones organizativas. Así, aunque una nueva concepción de lo que significa ser mujer ha alcanzado creciente presencia en la agenda política y social colombiana, es difícil establecer el grado o nivel efectivo de acción en que dicha concepción se manifiesta. Las cifras presentadas anteriormente en torno a los niveles de afectación por delitos de alto impacto y por violencia intrafamiliar sirven también para indicar que, muy a pesar de los logros alcanzados hasta el momento, la acción no ha tenido un impacto suficiente sobre el conjunto de la sociedad.

Rosario

En la ciudad de Rosario se desarrollan múltiples iniciativas de infraestructura en espacios públicos, como intervenciones urbanas en avenidas y accesos viales, intervenciones en plazas, parques, plazoletas y paseos y mejoramiento de edificios públicos. A la par, el Municipio está llevando a cabo un Plan de Recuperación del Espacio Público.

En lo que respecta a inversión en obras de infraestructura y mejoramiento del espacio público, una herramienta importante es el mecanismo de Presupuesto Participativo. Sin embargo, en esta materia no ha sido posible recabar información desagregada con énfasis en las necesidades que atañen a las mujeres.

De acuerdo con la información brindada por la Dirección de Proyectos de Arquitectura (Secretaría de Obras Públicas), en particular respecto de las obras ejecutadas en el marco del Presupuesto Participativo, ha habido in-

versiones considerables para promover la participación de la ciudadanía en el espacio público e, indirectamente, para la protección contra la violencia.

La Municipalidad de Rosario, a través del Programa de Atención y Prevención de Violencia de Género (Área de la Mujer, Secretaría de Promoción Social) arbitra diferentes mecanismos y programas. Entre ellos, una línea telefónica dedicada (Teléfono Verde), atención en los Centros Municipales de Distrito, asesoramiento jurídico, abordaje integral de la problemática desde las áreas social y psicológica, articulación con otras áreas gubernamentales y organizaciones de la comunidad, centros de protección para mujeres y sus hijos e hijas en situaciones de riesgo, el Programa “Noviazgo sin Violencia.” Existe, además, una Mesa Coordinadora Provincial sobre el tema, integrada por las áreas de Salud y de Derechos Humanos, y por la Guardia Urbana de la Municipalidad de Rosario.

Con respecto a la capacitación y sensibilización del funcionariado gubernamental, el Instituto de Seguridad Pública (ISEP) dicta actualmente una carrera de Auxiliar de Seguridad, en que se habilita a los postulantes a las fuerzas policiales en toda la provincia al momento de su incorporación a dichos cuerpos. En esta carrera existe una cátedra de Derechos Humanos en la que se aborda la problemática de las mujeres.

La Comisaría de la Mujer, junto con el Ministerio de Seguridad de la Provincia y la Jefatura del Distrito 5 de Policía, ha desarrollado un proceso de capacitación en toda la provincia destinado a las Unidades Regionales de la Policía. Se ha trabajado con todos los Comisarios/as de la Mujer (19 en toda la Provincia de Santa Fe) y con el personal de las comisarías que reciben público.

En el ámbito municipal, el Área de la Mujer (Secretaría de Promoción Social), con el apoyo de CISCESA y en el marco del Programa “Ciudades Seguras sin Violencia hacia las Mujeres”, ha capacitado a la Guardia Urbana Municipal (GUM). En este proceso, iniciado en octubre de 2009, se dio prioridad a un grupo pequeño de agentes y personal jerárquico. También se han realizado talleres de capacitación a funcionarios y funcionarias sobre intervenciones en los espacios públicos, a fin de debatir sobre el uso y gestión de dichos lugares para promover ciudades más seguras.

En lo que respecta a las organizaciones sociales — Instituto de Estudios Jurídico-Sociales de la Mujer (INDESO-Mujer), Casa de la Mujer, Desde el Pie, Centro de Estudios Sociales y Comunitarios (CISCESA-Ciudades Seguras)—, ellas abordan la problemática de la seguridad urbana con perspectiva de género a través de actividades de asesoramiento, distribución de material, talleres y cursos virtuales para la educación y la prevención. En líneas generales, las organizaciones articulan sus acciones con el nivel provincial y con el Área de la Mujer de la Municipalidad de Rosario, pero insisten en los escasos recursos de que disponen para realizar sus tareas.

El Programa Presupuesto Participativo, por su parte, desarrolla talleres, capacitaciones y acciones en todos los distritos de la ciudad, para la prevención de la violencia de género, iniciativas en las que aglutina a diferentes organi-

zaciones sociales que trabajan en los barrios. Cabe mencionar, también, que existen redes informales y referentes territoriales individuales en cada distrito.

Santiago

En Chile sigue siendo una constante la dispersión de la información sobre las políticas de prevención y disminución de las violencias hacia las mujeres. La información recabada se centra en la violencia intrafamiliar y prácticamente no existe un enfoque de género en relación con las acciones sobre el espacio público, en particular a nivel comunal.

La normativa sobre el transporte público es completamente neutra al género; sin embargo, la misma ENUSC muestra resultados, como que un 27,8% de las mujeres de la Región Metropolitana dice estar satisfecha o muy satisfecha con el transporte público de su comuna. Aunque la fuente no consulta específicamente por agresiones sexuales en el transporte público, se pueden usar como un proxy, las respuestas que entregan sobre la percepción de seguridad en ese lugar.

Por otra parte, en el año 2007, un 57,7% de las mujeres de la Región Metropolitana de Santiago calificó como deficiente la seguridad en los autobuses de la locomoción colectiva, cantidad que para el año 2009 bajó a 43,8%. Para el caso del Metro de Santiago, en el mismo año, un 42,3% de las mujeres de la Región Metropolitana calificó como deficiente la seguridad; para el año 2009, esta cifra bajó a 22,7%. Finalmente, en 2009, al consultarles si en los últimos doce meses habían vivido alguna situación de riesgo o peligro provocada por la violencia en el transporte público, un 14,4% de mujeres contestó afirmativamente.

En materia de seguridad en los espacios públicos, existe en Chile un manual con orientaciones técnicas que tiene por objeto difundir conocimientos y herramientas concretas para que el diseño de espacios urbanos y sus características ambientales, y la promoción de la participación ciudadana en este proceso, contribuyan a mejorar la percepción de seguridad y reducir los delitos de oportunidad en las ciudades. Se cuenta también con el llamado Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), que el Ministerio del Interior otorga a los municipios para la prevención de las violencias y el delito a través del diseño urbano integral. Recursos provenientes de este Fondo beneficiaron durante el año 2008 a 2.132.760 personas de la ciudad de Santiago. Algunos de los proyectos apoyados contemplan recuperación de espacios, alarmas comunitarias, iluminación de espacios públicos, cámaras de seguridad, entre otros. Para el año 2009, con este tipo de proyectos se benefició a 616.184 personas de la ciudad de Santiago.

La información disponible sobre la atención a víctimas señala que los Centros de Asistencia a Víctimas de Delitos Violentos, del Ministerio del Interior, están orientados a entregar apoyo oportuno y solidario a las personas que hayan sido víctimas de delitos violentos. Por su parte, el Modelo de Atención a Víctimas y Testigos del Ministerio Público tiene por objeto orientar, proteger y apoyar a las víctimas y testigos de delitos; además, contempla inter-

venciones especializadas para las víctimas y testigos más vulnerables, tales como los vinculados a casos de delitos ocurridos en el contexto de violencia intrafamiliar o los niños víctimas de delitos.

Otras instancias activas en Chile en materia de seguridad que favorecen a las mujeres son la Policía de Investigaciones (programadas dirigidos a trabajadoras sexuales, centros de atención a víctimas de delitos sexuales); el Servicio Nacional de la Mujer (centros de atención y casas de acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, formación de personal del sector público y servicios policiales en estas materias); fono dedicado para la atención a víctimas de violencia intrafamiliar. A estos se suman programas y proyectos de instancias judiciales (Corporación de Asistencia Judicial y Ministerio Público) y del Ministerio de Salud.

2.4 Comunicación e información sobre violencia contra las mujeres

Los sistemas de información, incluyendo los medios de comunicación, deben contribuir con contenidos adecuados para aumentar el empoderamiento de las mujeres frente a la violencia y disminuir sus miedos.

La información sobre hechos de violencia de los cuales son víctimas las mujeres puede ser recabada de registros de organizaciones públicas y ciudadanas, y a partir de la revisión de prensa y medios en general.

Bogotá

El balance general de la información sobre violencias hacia las mujeres indica que prevalece en los medios masivos de comunicación una concepción fuertemente conservadora y 'naturalizadora' de estas violencias. Un primer elemento importante de considerar en este aspecto, es que no se ha hecho de uso común el concepto de *continuidad de la violencia* entre los espacios público y privado. La información sobre delitos de alto impacto se trata de manera genérica en los medios, pero prácticamente no se da cobertura a los hechos de violencia intrafamiliar. En períodos recientes se han presentado algunas excepciones (divulgación del informe multianual de violencias contra las mujeres elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal para el período 2003–2008).

El principal agente de la información sobre las violencias hacia las mujeres en Colombia es el Movimiento Social de Mujeres, con el apoyo de algunas administraciones locales y de la mayor parte de las organizaciones de la cooperación internacional presentes en el país, las cuales han incorporado la problemática de género como uno de los ejes de su acción.

Rosario

En Argentina se destacan algunas campañas de nivel nacional que han tenido una repercusión significativa en la ciudad de Rosario, pero que no hacen hincapié en la violencia urbana sino en la violencia sobre las mujeres en general. Si bien ha habido campañas con foco en la violencia de género, sería aconsejable incrementar el número y la

frecuencia de las mismas a fin de mantener el tema siempre vigente en los medios y en el espacio público.

Desde el año 2006, CISCESA, en el marco del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres,” de UNIFEM, con el apoyo del Municipio y de las organizaciones sociales, ha desarrollado diversas actividades con énfasis en la transformación y reapropiación de los espacios públicos, y en la disminución de la violencia. Se destacan: talleres de sensibilización y de capacitación a la Guardia Urbana Municipal; talleres de incidencia política y gestión participativa, para las mujeres; campañas, caminatas exploratorias, marchas, encuentros de jóvenes animadores culturales, y muestras artísticas en los espacios públicos con eje en la violencia de género.

Santiago

En Chile, la información sobre la violencia a través de los medios de comunicación tiene un carácter primordialmente sensacionalista. No se hace ningún tipo de distinción entre violencias que pudieran afectar de manera diferenciada a personas de distinto sexo, salvo cuando se trata de casos de violencia intrafamiliar. En los últimos años, las campañas contra la violencia intrafamiliar y denuncia del femicidio realizadas por SERNAM y otras organizaciones no gubernamentales han permitido visualizar las distintas formas de violencia que se ejercen sobre las mujeres.

Otra de las medidas que buscan sensibilizar a la población consiste en la entrega a la opinión pública de reportes mensuales sobre los delitos cometidos en la Región Metropolitana, por parte del Ministerio del Interior y la Intendencia de Santiago, además de Carabineros y Policía de Investigaciones. Estos informes buscan transparentar estadísticamente la realidad de la seguridad pública en las 52 comunas de la capital, con miras a perfeccionar la acción pública para el control y prevención del delito.

En muchos casos, la producción y difusión de información proviene de organizaciones no gubernamentales que ejecutan programas sobre violencia y que son difundidos en el marco de sus líneas de acción.

Entre otras iniciativas, se destacan: el Observatorio de Género y Equidad, centrado en la situación de las mujeres en Chile y las políticas destinadas a mejorarla; el Programa Valórate: Rompe con el círculo de la violencia, de DOMOS, orientado a generar un cambio cultural en materia de género; el Observatorio Regional de Medios, con análisis frecuentes sobre la violencia contra las mujeres; el Programa Justicia de Género, de la Corporación Humanas, cuyo objeto es garantizar mayor acceso y satisfacción de justicia para las mujeres; la Red Chilena Contra la Violencia Doméstica y Sexual, cuyo propósito es aportar a la construcción de una sociedad libre de discriminación a través de acciones orientadas a eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas.

3 A modo de reflexión final

La construcción de la Matriz de Indicadores y posterior búsqueda de información es un proceso de aprendizaje constante en el trabajo de los equipos del **Observatorio**.

A partir de un enfoque de género en el seguimiento y análisis de las diversas formas de violencia en el territorio y espacio de la ciudad, abordamos las posibilidades y estrategias para prevenir y disminuir esta violencia. Indagamos en numerosas fuentes regionales y nacionales, y en particular en las ciudades de Bogotá, Rosario y Santiago, para encontrar la información que permitiera satisfacer las interrogantes que planteaba cada tema y los respectivos subtemas de la Matriz de Indicadores.

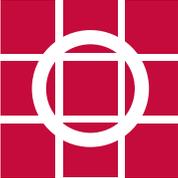
En esta primera fase constatamos los vacíos de información, como contraparte a la duplicidad de datos; la incoherencia entre una fuente y otra sobre un mismo fenómeno, la dispersión y fragmentación de la información, la falta de accesibilidad a algunos datos; en otros casos, una gran cantidad de información no procesada desde la óptica del Observatorio Regional.

En este proceso, confirmamos que se estaba cumpliendo uno de los objetivos del Observatorio Regional: dar cuenta del estado del arte de la información sobre violencia e inseguridad para las mujeres en relación al territorio de la ciudad, particularmente en el espacio público. Los equipos de las tres ciudades han realizado un aporte en identificar los sistemas de información existentes en cada país y ciudad, y en analizar sus potencialidades y carencias. Específicamente, en distinguir vacíos para ser llenados en el futuro, desde la recopilación de la información sobre los impactos de la violencia en los diferentes grupos de la población y en diversos territorios de la ciudad, hasta su difusión.

Constatamos la existencia de numerosa información sobre la violencia hacia la mujer en el ámbito privado, tratada como violencia de género, violencia de pareja o violencia intrafamiliar, información que es proporcionada oficialmente por estudios, encuestas, registros policiales y del sistema judicial. Asimismo, confirmamos la existencia de valiosa información producida por organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas pioneras en el tratamiento del tema. Se trata de conocimiento sistematizado sobre actividades de protección, sensibilización o reparación de actos de violencia contra las mujeres.

La violencia hacia las mujeres en el ámbito privado está dejando de ser una realidad ‘naturalizada’ en nuestros países. Está siendo concebida como un *problema*. Su erradicación está siendo apoyada por varias convenciones internacionales, además de constituir una de las demandas más sentidas de los movimientos de mujeres. No ocurre lo mismo, sin embargo, con la violencia hacia las mujeres en el ámbito del espacio público. Surge, por tanto, el enorme desafío por avanzar en la producción y difusión de información vinculada a esta última realidad.

El Observatorio Regional: Ciudades, Violencias y Género recoge este desafío. Continuaremos avanzando en actualizar la información disponible en cada ciudad y país, elaborar diagnósticos locales, y analizar los temas emergentes, para profundizar en el propósito que nos convoca. En esta tarea, queremos ser un espacio de diálogo y de colaboración con las diversas iniciativas en curso en la región, que aportan a la producción de conocimientos acerca de las violencias de género en nuestras ciudades.



Observatorio

CIUDADES, VIOLENCIAS Y GÉNERO

Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos

