

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



Red Mujer y Hábitat - América Latina (RHE)



aecid

Boletín

Texto elaborado por Lylian Mires y Tania Macuer

El Observatorio Regional “Ciudades, Violencia y Género” se propone dar cuenta de la evolución y diversificación de las violencias de género en las ciudades y, a partir de allí, generar análisis y propuestas para el diseño de políticas públicas que contribuyan a generar espacios seguros para las mujeres. Desde esta perspectiva, es un requisito la consolidación de información estadística y cualitativa desagregada por sexo, en diferentes variables, que den cuenta de las violencias ejercidas sobre hombres y mujeres, y la construcción de percepciones de seguridad.

En el presente Boletín se aborda el proceso de recopilación, consolidación y análisis de la información disponible focalizada en ciudades de siete países de la región: Bogotá (Colombia), Ciudad de Guatemala (Guatemala), Lima (Perú), Rosario (Argentina), Recife (Brasil), San Salvador (El Salvador) y Santiago (Chile). Representa un esfuerzo de sistematización y análisis que aborda el contexto institucional y las políticas y acciones existentes, relacionándolas con las características de los sistemas de información sobre violencias de género en los países mencionados.

La información se estructura en una Matriz de Indicadores compuesta por cuatro grandes temas. El primero se refiere al contexto institucional, en el cual se recoge información respecto al sistema legal y normativo existente; el segundo tema contiene información sobre delitos y denuncias en materia de violencia contra las mujeres; el tercer tema, que se refiere a las políticas y acciones implementadas para disminuir y prevenir la violencia contra las mujeres, incluye indicadores sobre planes urbanos en infraestructura y transporte; finalmente, un cuarto tema trata sobre la comunicación e información respecto de las violencias y la inseguridad de las mujeres, y describe acciones en materia de sensibilización a nivel local y nacional.

El ejercicio de recopilación y análisis ha permitido evidenciar y ratificar la existencia de diferencias de género en el tipo de violencias, en la percepción de inseguridad y en el impacto que dichas violencias pudiesen tener sobre la vida y el desarrollo de las personas. En este sentido, la labor del Observatorio se propone avanzar en dar respuesta a la carencia de información de calidad, accesible y consolidada sobre las diferentes violencias hacia las mujeres, particularmente sobre aquellas que ocurren en el espacio público de la ciudad.

A continuación se presenta un análisis que aborda tres aspectos del trabajo realizado. El primero se refiere a los avances del contexto institucional de los países en relación con la protección y seguridad de las mujeres; el segundo aborda políticas y acciones en la materia; y en una tercera sección se analizan carencias y avances de los sistemas de información.

1. Avances en el contexto institucional

Un factor protector de la violencia contra las mujeres en el ámbito privado y público es el avance en la institucionalidad de género que hayan alcanzado los países. Una institucionalidad robusta se expresa en un sistema legal establecido, en la adopción de compromisos internacionales, en la elaboración de planes y programas de equidad de género, y en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas nacionales. Todos estos componentes de la institucionalidad se relacionan y potencian entre sí.

En esa perspectiva, en los países de América Latina se han creado en los últimos años organismos gubernamentales con el mandato de elaborar políticas de género y velar por el desarrollo de las mujeres con equidad e igualdad de oportunidades. Estos organismos han apoyado e

incidido en el reconocimiento y posicionamiento de la temática desde una perspectiva legal y normativa, lo cual se refleja en la adopción y adhesión a compromisos internacionales, que a su vez han impulsado la incorporación y cambios en las legislaciones nacionales sobre violencia contra las mujeres. De esta forma, en los países que forman parte de la Matriz de Indicadores del Observatorio Regional, la institucionalidad de género ha ido fortaleciéndose en las últimas décadas.

La experiencia ha demostrado que mientras más fortalecido se encuentre un determinado contexto institucional de género, la violencia hacia la mujer está más visibilizada como un tema de carácter público y, por ende, existe una mayor sensibilización en la población respecto a ello. No es casual el hecho de que se haya constatado en los países de la región que, como consecuencia de la promulgación de leyes contra la violencia intrafamiliar, aumente la denuncia. Este incremento, que podría interpretarse como un aumento del delito, en realidad encuentra su explicación en la creación de una mayor confianza en la institucionalidad policial y judicial, que se expresa en mayor denuncia.

Particularmente, la década de los noventa fue el periodo de creación de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer: Surgió la Conserjería Presidencial para la Equidad de la Mujeres (Colombia, 1990), el Servicio Nacional de la Mujer (Chile, 1991), el Consejo Nacional de la Mujer (Argentina, 1992), el Ministerio de la Mujeres y Desarrollo Social (Perú, 1996), la Secretaría Presidencial de la Mujer (Guatemala, 2000), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer, (El Salvador, 1996), entre otros. Estos organismos han integrado entre sus principales acciones, la creación de políticas orientadas al desarrollo de las mujeres y la prevención y contención de problema de la violencia.

En todos los países considerados en el Observatorio Regional se ha firmado el Protocolo Facultativo de la CEDAW.¹ También ha tenido lugar la firma, ratificación y/o

1 La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por las Naciones Unidas en 1979, es el instrumento universal que se refiere específicamente a los derechos de las mujeres. Esta Convención se suma a los instrumentos jurídicos internacionales que conforman el derecho internacional de los derechos humanos.

adhesión, por parte de los siete países, a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida por la Convención de Belem do Pará, suscrita en 1994 en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Este acuerdo tiene el propósito de proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas, tanto en el ámbito público como en el privado.

Tabla 1. Contexto institucional

País	Firma de Protocolo Facultativo de la CEDAW	Convención Belén do Pará.
Argentina	✓ Firmado (2000)	✓ Firma (1994)
	✓ Ratificación (2007)	✓ Ratifica (1996)
Chile	✓ Firmado (1999)	✓ Firma (1994)
		✓ Ratifica (1996)
Colombia	✓ Firmado (1999)	Adhiere (1996)
	✓ Ratificado (2007)	
Brasil	✓ Firmado 2001	✓ Firma (1994)
	✓ Ratificado 2002	✓ Ratifica (1995)
El Salvador	✓ Firmado (2001)	✓ Firma (1994)
		✓ Ratifica (1996)
Perú	✓ Firmado (2000)	✓ Firma (1995)
	✓ Ratificado (2001)	✓ Ratifica (1996)
Guatemala	✓ Firmado (2000)	✓ Firma (1994)
	✓ Ratificado (2002)	✓ Ratifica (1995)

Fuente: Observatorio Ciudades, Violencia y Género, 2012.
www.ciudadesygenero.org

Junto a lo anterior, en todos los países que integran el Observatorio Regional existen leyes de violencia intrafamiliar, las que han sido fortalecidas mediante la incorporación del femicidio como figura penal en Perú, El Salvador, Chile y Guatemala.² A la fecha, en el caso de Argentina, Colombia y Brasil aún no existe la figura en el sistema legal. Colombia cuenta con un agravante en los casos de asesinato

2 En los casos de Chile y Guatemala se ha incorporado el concepto de femicidio, mientras que en Lima y San Salvador el de feminicidio. El primero se define como la muerte violenta de mujeres por el hecho de ser tales o “el asesinato de mujeres por razones asociadas a su género” (ONU Mujeres, 2009, 34). El feminicidio, por su parte, “surge a partir de la insuficiencia que tendría la voz ‘femicidio’ para dar cuenta de la misoginia (odio a las mujeres) presente en estos crímenes y la responsabilidad estatal al favorecer la impunidad de estos o los crímenes cometidos en la esfera pública” (ONU Mujeres, 2009:34).

de mujeres por razones de género (Ley 1257 de 2008), pero no existe una tipificación específica en la legislación.

Hay otros países que presentan avances en materia de prevención de la violencia contra las mujeres en ámbitos distintos a la violencia intrafamiliar y la violencia sexual. Ejemplo de ello es Guatemala, que cuenta con la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer (2008), la cual tiene el objeto de “garantizar la vida, libertad, integridad, dignidad, protección e igualdad de todas las mujeres ante la ley”. Se aplica particularmente en situaciones cuando “por condición de género, en las relaciones de poder o confianza y ya sea en el ámbito público o privado, se les agrede; discrimina; violenta física, psicológica o económicamente; o se menosprecian sus derechos”. Argentina cuenta con la Ley 26.485 (2009), Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Estas leyes han ampliado la legislación a otros ámbitos de la vida de las mujeres, con una perspectiva más comprensiva.

Tabla 2. Contexto institucional, leyes sobre violencia contra las mujeres y definición de Femicidio.

País	Leyes de Violencia Intrafamiliar	Ley de Femicidio	Otras leyes violencia contra las mujeres
Argentina	✓ (2009) Nacional ✓ (2001)		✓ (2009)
Chile	✓ 1994 ✓ 2005 Nacional	(2010) Nacional	
Colombia	✓ (1996) Nacional ✓ Acuerdo (1998) ✓ Ley provincial (1997)	-	✓ Decreto 166 (2010)
Brasil	✓ (2006) Ley María da Penha	-	
El Salvador	✓ (1996)	✓ (2011)	✓ (2011)
Perú	✓ (1993) ✓ (2008) Nacional	✓ (2011)	
Guatemala	✓ 1996 ✓ 2000 Nacional	✓ (2008)	

Fuente: Observatorio Ciudades, Violencia y Género, 2012.
www.ciudadesygenero.org

Como puede observarse, aun cuando en la mayor parte de los países se han adoptado medidas en torno a la violencia intrafamiliar o doméstica, se ha dejado en segundo lugar otras expresiones de la violencia de género que experimentan las mujeres en otros ámbitos de sus vidas. Este es un tema sobre el cual volveremos más adelante, por cuanto, desde los objetivos inspiradores del Observatorio “Ciudades Violencias y Género”, la violencia de género en el espacio público es un aspecto necesario a incorporar en las políticas públicas.

2. Políticas y acciones sobre violencia hacia las mujeres y seguridad

Aun cuando se observan importantes avances, sigue siendo un desafío para los distintos gobiernos de la región la implementación de políticas y programas para el tratamiento de la violencia de género, así como su aplicación efectiva. Por ejemplo, en Guatemala la inestabilidad democrática e institucional tiene repercusiones en la aplicación de políticas destinadas a la seguridad de las mujeres. En el caso de Chile, donde existe una institucionalidad más fortalecida en el abordaje de la violencia, materializada en una red de protección del Estado, diversos obstáculos impiden que la mayoría de los casos que ingresan al sistema de justicia como denuncias, concluyan en una investigación seguida de una sentencia. Estos obstáculos se encuentran relacionados con la falta de coordinación entre los diversos sectores y la falta de competencias de algunos organismos en la comprensión del problema de la violencia. Argentina reporta un problema semejante.

El desarrollo institucional de los países y la visibilización del problema de la violencia contra las mujeres se materializan en políticas, programas y acciones orientadas a su abordaje, tanto a escala nacional como en las ciudades. Al respecto, se destaca un desarrollo importante de políticas y programas públicos en materia de violencia intrafamiliar o violencia de pareja. Ejemplos de ello son los programas de atención a víctimas, en materia de reparación y protección a víctimas de violencia; la creación de centros de atención y orientación a las mujeres a nivel local: Casa Igualdad de Oportunidades (Bogotá), Centros de la Mujer y Casas de Acogida a Mujeres Víctimas de Violencia (Chile), Albergues (Guatemala); la creación de protocolos de

Actuación de la Policía Nacional en Colombia, y la Oficina de Atención a Víctimas, en El Salvador, entre otros.

La promoción de trabajo intersectorial en el abordaje de la violencia es uno de los principales desafíos que presentan las políticas en la materia. Así, se dan dificultades en la coordinación, compromiso y comprensión del fenómeno por parte de las diversas entidades comprometidas, de manera que se facilite un abordaje de calidad y pertinente a las mujeres que lo han vivido.

No obstante lo anterior, sí se observan logros. Destaca el desarrollo del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito de Bogotá. Este plan, que orienta las políticas públicas en la materia en la ciudad, se estructura sobre siete derechos, uno de los cuales se enfoca en una vida libre de violencia contra las mujeres. Adicionalmente se cuenta con el Decreto 166 de 2010, el cual adopta la política pública de Mujeres y Equidad de Género, que contiene un eje central en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

En El Salvador ha entrado en vigencia la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres, cuyo objeto es “establecer, reconocer y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de Políticas Públicas orientadas a la detección, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres...”

En Chile, en el año 2005 se promulgó la Ley 20.066, que sustituye a la Ley sobre Violencia Intrafamiliar de 1994. Esta nueva ley, si bien no aborda la violencia contra la mujer como un problema específico, sí lo hace en materia de violencia doméstica y establece los deberes del Estado en materia de protección y prevención, señalando: “Es deber del Estado adoptar las medidas conducentes para garantizar la vida, integridad personal y seguridad de los miembros de la familia” (art. 2º).

En Brasil, la ley conocida como Ley Maria da Penha (2006) establece medidas de asistencia y protección a las mujeres en situación de violencia doméstica y familiar, para lo cual el poder público debe desarrollar políticas que garanticen los derechos humanos de las mujeres en el

ámbito de las relaciones domésticas y familiares.

En Guatemala fue promulgada en 2008 la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, la cual establece la responsabilidad y obligaciones del Estado al respecto; también se ha adoptado una Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades; este aborda la violencia contra las mujeres, operativiza la Convención de Belém do Pará y tiene como objetivo la transformación de modelos de conducta social y cultural que funcionan en detrimento de las mujeres.

En Perú se promulgó en 1993 la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, que ha sido modificada siete veces desde su promulgación; esta ley establece las políticas orientadas directamente a la erradicación de la violencia familiar.

La Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales promulgada en Argentina en 2009, extiende el concepto de violencia contra las mujeres a “toda conducta, acción u omisión que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes”

Como puede observarse, la temática de la violencia intrafamiliar ha estado presente como una de las áreas de mayor preocupación, impulsada por los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer de la región.

En el ámbito público, el desarrollo de políticas, programas o acciones específicas con perspectiva de género es limitado en la mayor parte de los países. Diversas acciones emprendidas en este ámbito han sido logros del Programa Regional “Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres, Ciudades Seguras para Todas y Todos”: Así:

- En Bogotá se han desarrollado Planes Integrales de Seguridad con perspectiva de género, Consejos de Seguridad de mujeres, planes con enfoque de género

en la implementación próxima del Sistema Integrado de Transporte Público, así como la incorporación de un enfoque de género en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital.

- En la Ciudad de Guatemala, en el año 2011 fue inaugurado el sistema de transporte público exclusivo para las mujeres, para protegerlas mujeres de los abusos y agresiones por parte de hombres. Estos buses transportan a mujeres y a sus hijos menores de doce años. Se prevé que en una segunda fase de este programa se incluyan unidades en todas las rutas, y que incluso los conductores y agentes de seguridad también sean mujeres.
- En Rosario existen proyectos incorporados al Presupuesto Participativo orientados a trabajar por la seguridad, tales como la ejecución de senderos, iluminación, rampas de aproximación en esquinas, dotación de equipamiento urbano (bancos, papeleros, pretilas, cercos, etc.). Estos proyectos aumentan el bienestar y la seguridad de las mujeres.

3. Sistemas de información sobre violencia hacia las mujeres y seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana ha pasado a ser un tema central en las agendas políticas de gran parte de los países. Por una parte, la solución a los problemas suscitados por el aumento de la violencia y el delito es una oferta creciente de los gobiernos a los ciudadanos; y, por otra, una de las demandas más persistentes de la ciudadanía es que se garanticen condiciones crecientes de seguridad para toda la población. Los estudios pertinentes, así como la información recopilada en el marco del Observatorio Regional, indican que para la ciudadanía es un tema de preocupación que se encuentra al mismo nivel que el empleo o la pobreza.

En el contexto positivo de fortalecimiento de la institucionalidad de género a que hemos hecho mención, y de las demandas en torno a la seguridad, es central contar con sistemas de información estadísticos adecuados para la toma de decisiones en materia de política pública en la materia. Se requieren para ello sistemas integrados de información que faciliten la elaboración de diagnósticos y la consolidación de un diseño que pueda abordar de manera

integral las diversas causas o factores facilitadores del delito, la violencia y el temor. No siempre ocurre; por lo general, la información sobre seguridad, delitos y violencia está fragmentada y es difícil de procesar, ya que, además de que su rastreo debe realizarse en distintas fuentes, se hace preciso establecer cuál resultado es el “oficial”.

Lo anterior ocurre con la información sobre violencia e inseguridad en general. Si queremos centrar nuestro interés en las mujeres, las dificultades se amplían, y ello más aún cuando desde el nivel nacional de la información queremos llegar al nivel local.

En relación a esta materia: Colombia cuenta con el Observatorio de Asuntos de Género a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y a nivel de la ciudad de Bogotá, con el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, CEACSC, de la Secretaría Distrital de Gobiernos. A través de estos dos espacios se realiza un seguimiento y consolidación de la información referente a violencia contra las mujeres basados en fuentes primarias de información, como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. La consolidación de esta información estadística es complementada por la Encuesta Nacional y Distrital de Demografía y Salud realizada cada cinco años, la cual dedica un capítulo a la caracterización de la violencia contra las mujeres. La encuesta brinda elementos de análisis importantes referentes al tipo y manifestaciones de violencias ocurridas sobre las mujeres, porcentajes de victimización, subregistro y razones de no denuncia, entre otros.

Al mismo tiempo, Colombia señala un escollo relacionado con el manejo de un concepto unidimensional de violencias hacia las mujeres en la sociedad colombiana y en las entidades del sector público. Este es un común denominador a las otras ciudades y, probablemente, a muchas otras de la región. Tal impedimento estriba en que la sociedad, así como las entidades del sector público, asimilan la violencia a las lesiones personales que configuran delitos contra la seguridad personal. La seguridad es vista entonces solo como la ausencia de delitos, y no como un sistema dinámico que integra componentes y dimensiones en estrecha interacción. Los dos problemas asociados a esta concepción unidimensional de la violen-

cia —y, por supuesto, de la seguridad— son, en primer lugar, que varias expresiones de violencia no son ni siquiera consideradas dentro del espectro de las afectaciones; y en segundo lugar, pero no por ello menos importante, que los análisis sobre la dinámica de las violencias no intentan definir los factores causales detonantes.

En este mismo sentido, en la ciudad de Rosario --al igual que en otras ciudades de la región --se han observado problemas respecto a la información estadística sobre las dimensiones y los diferentes tipos de violencia que afectan a las mujeres. Aunque existen avances e investigación social sobre este tema, en general, los datos se refieren solo a los casos denunciados. Al respecto, no siempre es posible conocer cuáles son las formas de violencia que enfrentan las mujeres cotidianamente, así como la frecuencia en que se manifiestan; cuáles son los responsables, cuáles son las respuestas políticas y sociales, e incluso qué tipo de información recoge el Poder Judicial.

Por otra parte, en Argentina también es difícil acceder a información certera sobre la cantidad de hechos de violencia intrafamiliar que constituyen delitos y que se cometen contra las mujeres (lesiones, homicidios, abuso y violación sexual). La última información disponible en el Ministerio de Justicia de la Nación, aunque discrimina entre los delitos cometidos contra mujeres y contra varones, no identifica las eventuales vinculaciones personales entre víctimas y agresores de los hechos de violencia. Lo mismo sucede con la información vinculada con los delitos contra la integridad sexual, en los que no es posible identificar en qué medida tales delitos se refieren a casos de violación en el marco de relaciones interpersonales, presentes o pasadas.

En Guatemala, la disponibilidad de datos proviene de las denuncias registradas por el Ministerio Público (MP), las Oficinas de Atención del Organismo Judicial y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de la Mujer (CONAPREVI) y la Comisión Presidencial para el Abordaje del Femicidio (COPAF), entre otras. En este caso es necesario considerar que por el hecho de haber tantas instancias con sus propios registros y no existir un solo órgano que las unifique todas, no se

cuenta con información unificada sobre victimización con datos desagregados por sexo, así como estudios acerca de percepción de inseguridad en el país y la ciudad, entre otros. Como forma de paliar esta situación, se firmó en 2011 la Declaración “Únete para Poner Fin a la Violencia en Contra de las Mujeres,” como seguimiento de la campaña global del Secretario General de Naciones Unidas, que tiene como uno de sus objetivos principales crear un sistema de información específico para la violencia en contra de la mujer. La Fiscal General del Ministerio Público de Guatemala manifestó su apoyo a dicha acción, asegurando que procuraría realizar todo lo necesario para constituir este tipo de sistema de información sobre violencia y seguridad, con datos desagregados por sexo.

Chile cuenta con un buen sistema de información estadística, aunque no ha sido diseñado para recoger información sobre la violencia hacia la mujer en el ámbito público. No obstante, su nivel de desagregación permite generar información que posibilita el análisis del fenómeno, tanto por medio de registros administrativos como por la aplicación de encuestas específicas. La Violencia Intrafamiliar está clasificada entre los Delitos de Mayor Connotación Social, por lo que es considerada en las mediciones periódicas de los organismos encargados de la seguridad en el país, liderados por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio de Interior, organismo encargado de generar información oficial en la materia. Asimismo, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, que se realiza anualmente, recoge toda la información referente a personas desagregada por sexo, edad y estrato socioeconómico. Pese a ello, al no haber sido concebida con un enfoque de género, omite alternativas que permitirían conocer con mayor detalle la violencia hacia la mujer en forma específica.

Otro factor que es preciso considerar en el caso de los siete países incluidos en este documento es la alta tasa de subregistro que existe en relación con los delitos contra la mujer, lo cual encuentra su explicación en la falta de confianza en las instituciones públicas, como la policía o el sistema judicial

Tomando el ejemplo de Argentina y Chile, se constata que la falta de confianza en el sistema tiene una estrecha relación con los resultados obtenidos.

Tabla 3: Estadísticas de imputados de ambos sexos por delitos sexuales, Chile

Delitos sexuales	2009	2010	2011
Total imputados, juicios terminados en el período	19.560	17.766	21.176
Término. Sentencia definitiva condenatoria	2.866	2.888	2.707
Porcentaje de no condenados sobre imputados	85,3%	83,7%	87,2%

Fuente: www.ciudadesygenero.org

Tabla 4: Argentina

Año	2007
Número de delitos	10.557
Número de condenas	1.347
Porcentaje de sentencias condenatorias	12.76%
Porcentaje de delitos sin condena	87,24%

Fuente: www.ciudadesygenero.org

Ante el subregistro, se hace necesario conocer la llamada “cifra negra” —los delitos no denunciados— para dimensionar el problema de la violencia y criminalidad. Con tal fin se han venido implementando Encuestas de Victimización en países de América Latina, a fin de mejorar la calidad de la información que sirve para elaborar y monitorear las políticas públicas de seguridad.

Estas encuestas—al ser desagregadas por sexo y edad— permiten un mejor conocimiento de las diferentes violencias y temores de que son víctimas las mujeres; sin embargo, al no considerar en su diseño un componente de género, no recogen información específica sobre algunos delitos y la percepción del temor diferenciados por sexo. Las experiencias registradas también han mostrado que, por lo general, dichas encuestas no tienen una periodicidad establecida para lograr establecer las tendencias de comportamiento.

Tabla 5: Encuestas de victimización

País	Encuesta	Responsable
Argentina	Encuesta de Victimización	Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC)
	Encuesta Semestral de Victimización	Universidad Torcuato di Tella
Brasil		
Chile	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana	Ministerio del Interior. Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
	Índice de Paz Ciudadana	Fundación Paz Ciudadana
Colombia	Encuesta de Victimización	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). Departamento Nacional de Planeación (DNP).
El Salvador	La Victimización y la Percepción de Inseguridad en El Salvador	Ministerio de Gobernación. Instituto Universitario de Opinión Pública. U. Centroamericana. 2004
Guatemala	Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad	PNUD 2006
Perú	Encuesta de Victimización 2005	Ministerio del Interior/UNICRI

Fuente: www.ciudadesygenero.org

Otro problema compartido por las ciudades y países es la dispersión y desconexión de las fuentes de información. Esto se traduce en que los procesos de generación, registro y sistematización de la información sobre las violencias hacia las mujeres son realizados de manera independiente por las distintas entidades que se ocupan de la materia, a partir de diferentes estructuras de captura de la información (categorías de registro, unidades de análisis, criterios de muestreo y periodicidad), lo que limita o impide totalmente las opciones de articulación entre las fuentes.

A esta desarticulación se suman los frecuentes cambios en las matrices de registro de la información, incluso a nivel intrainstitucional. Con frecuencia las entidades cambian las categorías de registro de la información de año en año, por lo que se hace prácticamente imposible establecer series de tiempo que permitan hacer visibles las dinámicas y tendencias centrales en las variables, con algún nivel de confiabilidad estadística. Lo anterior es importante en tanto se resta potencia a la información, ya que las entidades del sector público no pueden utilizarla como una herramienta eficaz para la toma de decisiones.

Se ha verificado que hay limitadas opciones de integración de la información a nivel de microdatos, ya que si bien es posible —por lo menos en algunos casos— acceder a las informaciones cuantitativas que generan las diferentes entidades de orden sectorial sobre las violencias hacia las mujeres, es casi imposible integrar esta información al nivel de microdatos, de manera que se puedan establecer interrelaciones para análisis detallados especializados. A manera de ejemplo, en Colombia, la información proveniente de medicina legal, que registra los casos de lesiones personales, no puede interactuar con el registro de violencia intrafamiliar (al nivel de registro de eventos) elaborado por la Policía Nacional; luego, no se podría establecer la condición de riesgo de las mujeres, no solo para orientar los programas de prevención a partir del cálculo estadístico, sino para la implementación de mecanismos específicos de prevención focalizados en los escenarios de riesgo.

Esen el espacio local donde la violencia y la inseguridad se manifiestan, y donde los ciudadanos y ciudadanas expresan sus preocupaciones y demandas, así como sus soluciones. Los gobiernos locales son, por tanto, los actores que más oportunidad tienen de intervenir en forma más adecuada en esos temas, a partir de la articulación de los sectores de la comunidad involucrados en ellos (policía, educación, salud, organizaciones empresariales, de la sociedad civil, etc.). Por este motivo, contar con una base de información sobre la violencia e inseguridad a nivel local permitiría tomar decisiones basadas en el conocimiento de las necesidades específicas de hombres, mujeres, niños, ancianos de distintas características sociodemográficas.

Sin embargo, a este nivel la información es muy escasa, aunque se han comenzado a visualizar avances. En Colombia se percibe un proceso de transformación de la concepción de las violencias impulsado tanto por el Movimiento Social de Mujeres de Colombia como por las organizaciones de cooperación internacional que inciden en el territorio. En Rosario, mediante el fuerte trabajo realizado por las organizaciones responsables de la implementación del Programa Regional “Ciudades sin Violencia...” —Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur Argentina, CISCSA—, se ha recopilado información sustantiva sobre

las violencias hacia la mujer y sus temores. En Santiago ha sido tarea del mismo Programa Regional el tratamiento de la información disponible desde una perspectiva de género, y la producción de información a nivel local de las violencias.

4. Lo que muestran las cifras

La información desagregada por sexo que se ha logrado reunir y sistematizar en el Observatorio Regional ha permitido conocer el efecto diferenciado de la violencia sobre mujeres y hombres.

Algunos ejemplos:

- En primer lugar, los delitos de que son mayoritariamente víctimas las mujeres son diferentes de los que afectan a los hombres. **Aquellos delitos tales como homicidios y lesiones tienen una mayor incidencia sobre los hombres.**

Por ejemplo, en Colombia, la tasa de homicidios cada cien mil habitantes para 2010 era de 6,3 para las mujeres y de 71,3 para los hombres. En Argentina (2008) esas tasas eran del orden de 1,8 para las mujeres y de 10 para los hombres; en Chile (2011) llegaron a 1,3 para las mujeres y 6,1 para los hombres. En El Salvador en 2010 se registraron 568 muertes violentas entre las mujeres y 3.432 entre los hombres. En cuanto a las lesiones, en Argentina, la tasa es de 288,5 para mujeres y 374,6 para hombres; en Chile, las lesiones graves muestran una tasa de 23,4 para mujeres y 85 para hombres.

- Las principales afectadas por los delitos sexuales son las mujeres: Colombia exhibe una tasa de 81,4 para las mujeres frente a 14,4 para los hombres; en Argentina las tasas de delitos contra la integridad sexual y el honor es de 39,2 para las mujeres y 5,7 para los hombres; en Chile se registran tasas de 91,6 para las mujeres y 16,8 para hombres.
- Estas cifras naturalmente han incidido en el temor expresado por los delitos sexuales entre las mujeres: en Lima, en el estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú,³ la respuesta mayoritaria a la

³ Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007: Encuesta de Opinión en Lima Metropolitana – Agosto 2007, en www.ciudadesygenero.org

pregunta sobre cuál delito le genera mayor temor de que pudiera ocurrirle, la respuesta que aparece en primer lugar es “violación, abusos y acoso sexuales,” con una frecuencia de 4 respuestas para los hombres y 28 por parte de las mujeres.

- **El temor a ser víctima de un delito tiene también una clara diferenciación de género.** En Argentina, el indicador tradicional, la opción “sentirse muy inseguro solo de noche,” aglutinaba en 2005 a un 20% de los varones y un 42% de las mujeres del Gran Buenos Aires, y al 17% contra el 36% en Mendoza, mientras que las tasas de victimización de ambos sexos eran similares o aún mayores entre los hombres.⁴ Ante una pregunta semejante en la Región Metropolitana de Chile (¿Qué tan seguro/a se siente caminando solo/a por su barrio cuando ya está oscuro?), las mujeres que se sentían muy inseguras e inseguras eran el 61,9%, en tanto que los hombres en esta situación alcanzaron el 47,2%.⁵ En el Estado de Pernambuco, Brasil, el porcentaje de personas que no se sentían seguras en su ciudad se distribuía en un 46,7% de los hombres y el 50,9% de las mujeres.⁶ Asimismo, en el municipio de Guatemala, el 53,7 de los hombres, frente al 62,2% de las mujeres, se sentían muy inseguros o inseguros.⁷ En el barrio San Jacinto en San Salvador, lugar donde se desarrolla el Programa Regional “Ciudades sin Violencia...” se aplicó una encuesta cuyos resultados muestran que el 58,7% de las mujeres y el 41,3% de los hombres temen ser víctimas de delitos.

La posibilidad que brinda disponer de información sobre seguridad, violencias y temores de mujeres y hombres es de una gran riqueza, por cuanto deja entrever que existen diferencias de género que no son exclusivas de una ciudad o país; más bien, su transversalidad está ligada estrechamente a relaciones de poder inequitativas entre

mujeres y hombres. Tales relaciones se expresan en los distintos tipos de delitos de los cuales son víctimas unos y otras. Por un lado, la violencia intrafamiliar es ejercida casi exclusivamente hacia mujeres, lo cual muestra el ejercicio de la violencia como forma de dominación en el espacio privado. Por otra parte, los delitos de tipo sexual, que también afectan mayoritariamente a mujeres y niñas, implican una forma de ejercer la dominación sobre el cuerpo femenino. En este sentido, para muchas mujeres el espacio privado, lejos de significar un lugar de seguridad y protección, pasa a convertirse en escenario de violencias.

Por otra parte, la distinta ocupación que hacen mujeres y hombres de los espacios públicos, como resultado de sus distintos roles, incide en la diversa victimización de que son objeto. Los delitos violentos, tales como lesiones graves y homicidios, afectan mayoritariamente a hombres, ya que estos se desenvuelven mucho más en espacios públicos que las mujeres; a ello se agrega la aceptación de conductas violentas como “masculinas”, las cuales desembocan en resoluciones también violentas.

Como se ha confirmado a través de diversos estudios, para muchas mujeres el temor a la ocupación de los espacios públicos por la amenaza de ser victimizadas significa abstenerse de realizar actividades que podrían significar una mejoría en su calidad de vida. Muchas de ellas dejan de trabajar o estudiar en horarios que consideran peligrosos para regresar a sus hogares; otras actividades de tipo cultural, social o de diversión, parte importante del desarrollo de las personas, deben postergarse por el temor a ser victimizadas.

Reflexiones finales

La creación de organismos gubernamentales con el mandato de elaborar políticas de género y velar por el desarrollo de las mujeres con equidad e igualdad de oportunidades impulsaron la suscripción de los tratados internacionales de derechos humanos. Como resultado, se han creado y fortalecido legislaciones nacionales respecto al tratamiento de la violencia contra las mujeres en la región. La adopción de esta línea en torno al combate contra la violencia intrafamiliar o doméstica ha sido una constante en los mecanismos nacionales de adelanto de la mujer de

4 Gabriel Kessler, *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno, Editores), 2000.

5 Encuesta Nacional Urbana de Victimización, 2011. Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior, Chile, en www.ciudadesygenero.org

6 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil, 2009, en www.ciudadesygenero.org

7 Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad en el municipio de Guatemala, Programa de Seguridad Ciudadana y Percepción de la Violencia. PNUD, Guatemala 2007, en www.ciudadesygenero.org

la región, y se puede afirmar que en un periodo relativamente corto de tiempo han logrado posicionar la problemática como un problema público.

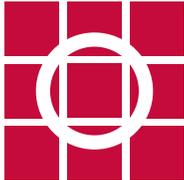
Como resultado, la mayoría de los países cuenta con un Plan Nacional sobre violencia contra las mujeres, con énfasis en el desarrollo de políticas y programas en materia de violencia intrafamiliar, centrados en la atención a víctimas, protección y reparación. Solo en Guatemala y Argentina existen figuras más amplias, que reconocen la violencia hacia la mujer en el ámbito público o privado (Guatemala) o en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Argentina). La tendencia general, más allá de estos casos particulares, ha incidido en que la violencia hacia la mujer se haya circunscrito a la violencia doméstica o familiar y que el desarrollo de políticas, programas o acciones específicas en seguridad pública que tomen como sujeto a las mujeres, sea limitado.

Con un contexto institucional que restringe la violencia hacia la mujer a aquella que ocurre en el espacio privado, se han creado sistemas de información que dan cuenta de este fenómeno a través de registros administrativos de los servicios con los que se vinculan las víctimas de la violencia (policía, ministerio público, atención primaria, etc.), así como la aplicación de encuestas específicas y módulos insertos en otras encuestas sobre violencia intrafamiliar, tanto de origen público como privado. Sin embargo, no se reconoce en forma diferenciada la violencia de que es víctima la mujer en el espacio público como una consecuencia de relaciones de poder inequitativas entre mujeres y hombres.

Por tal razón, el sistema de información de registros para proveer información sobre violencia de género es débil o inexistente, a lo que se suma que no en todos los países se recogen datos de delitos desagregados por sexo a nivel nacional; y aunque existan, muchas veces no son publicados, sino en totales. Esta situación es más marcada aún en ámbitos menores (ciudades, distritos o comunas). De esta suerte, la información, cuando existe, se encuentra dispersa y es insuficiente para el tratamiento de determinados temas.

Todo lo anterior incide en el ocultamiento de que existe una violencia en los espacios públicos que afecta espe-

cíficamente a las mujeres, quedando escondida por los promedios. Y esta no visibilización se hace extensiva a las políticas de seguridad ciudadana que van dirigidas hacia esos promedios, con lo cual se “desfocaliza” su acción para lograr espacios seguros tanto para hombres como mujeres, lo cual solo es posible atendiendo a su distinta forma de ser afectados y afectadas por las violencias.



Observatorio

CIUDADES, VIOLENCIAS Y GÉNERO

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

