

Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras

Propuesta conceptual

EXTRACTO

Consultoría realizada por Edith Olivares Ferreto
con la colaboración especial de la Dra. Teresa Incháustegui Romero

Septiembre, 2009

Índice

Presentación	3
I. Introducción	5
II. Fundamentos conceptuales de la intervención pública para erradicar la VBG	9
II.1. La VBG: un fenómeno complejo y multicausal	9
II.2. El Enfoque Ecológico para erradicar la VBG	13
II.3. El enfoque de Ciudades Seguras y la VBG	19
III. Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras	22
III.1. Componentes del modelo de intervención	22
III.2. Ámbitos de intervención	33
III.3. Lineamientos de intervención	37
IV. Criterios de operación del Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras	48
IV.1. Gobernabilidad: voluntad política y acuerdo entre gobiernos	48
IV.2. Coordinación y cooperación	49
IV.3. Transversalidad e intersectorialidad	51
IV.4. Participación ciudadana	53
IV.5. Evaluación y rendición de cuentas	54
IV.6. Profesionalización del personal y sistematización de las experiencias	56
Anexo. Recomendaciones para la gestión del Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras	58
Bibliografía	67
Notas	72

Presentación

La exposición del Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras es un esfuerzo conceptual por integrar tres perspectivas hasta ahora poco articuladas: el enfoque de atención de la violencia hacia las mujeres; el Enfoque Ecológico para la Atención de la Violencia Doméstica; y el enfoque de Ciudades Seguras.

La presentación se ha dividido en tres partes. En la primera se exponen los fundamentos conceptuales de la intervención pública para erradicar la Violencia Basada en el Género (VBG), para explicar las características de este fenómeno y su incidencia, así como las relaciones de ida y vuelta que tiene con la violencia social. En seguida, se muestran los contenidos y relaciones existentes entre los niveles que integran el Enfoque Ecológico, además de la dinámica de los factores que interactúan en cada uno de ellos, y en el conjunto, para producir violencia. Así, se señalan los riesgos y factores que elevan las posibilidades de generar, reproducir o amplificar los comportamientos violentos en el paso de uno a otro nivel. Al final de esta primera parte se explican los rasgos e innovaciones que representa el enfoque de Ciudades Seguras para las políticas de seguridad. Se señala, igualmente, de qué manera un enfoque de este tipo puede potenciar o favorecer la prevención del fenómeno de la violencia social y delictiva con el fin de crear, al mismo tiempo, condiciones propicias para que las mujeres estén libres de amenazas y riesgos de VBG, en los espacios tanto públicos como privados.

En el segundo apartado se desarrollan los contenidos de política de cada uno de los sectores involucrados en el Modelo Ecológico, mediante la integración de los tres enfoques teóricos. Se sugieren los diversos componentes y acciones integradas que pueden desplegarse en los sectores y ámbitos de gobierno concurrentes, haciéndolos corresponder con cada uno de los planos del Enfoque Ecológico.

En la tercera parte se propone un conjunto de criterios de operación que deben cumplirse para contar con un punto de arranque sólido y sustentable en el proceso de aplicación, adaptación y aterrizaje del Modelo.

Finalmente, en un anexo, se realiza una propuesta metodológica para orientar la gestión del Modelo, tomando como base el ámbito municipal. Desde ahí, a manera de

ejemplo-guía, se delinea una serie de pasos o elementos que pueden auxiliar en la integración de un plan de trabajo basado en el Modelo.

I. Introducción

Un modelo es una representación abstracta, conceptual, gráfica o visual de fenómenos, sistemas o procesos interconectados (por ejemplo, un mapa conceptual, físico o matemático). Su propósito es establecer relaciones conceptuales que permitan analizar, describir, explicar, simular, explorar –y a veces controlar y predecir– los elementos que conforman un fenómeno o proceso en estudio. De ahí que la creación de modelos sea parte esencial de la actividad científica.

Desde la perspectiva de la formulación de políticas públicas, la noción de modelo se utiliza para aludir a un conjunto de componentes que deben integrar una ley o una política pública. Esto incluye los elementos teóricos y técnicos que definen, condicionan o afectan al problema público en cuestión, así como las propuestas para que los gobiernos desarrollen u organicen las acciones y distribuyan los recursos de autoridad, económicos, humanos y materiales destinados a atender el problema.

En esta perspectiva se deben incorporar, de manera articulada, las medidas sobre los temas prioritarios, las acciones específicas de cada componente, los arreglos institucionales necesarios para su implementación y los criterios para su evaluación y seguimiento. Un elemento clave, además, es considerar el lugar que ocupa la temática elegida en la agenda pública sobre la que se pretende intervenir. También es importante contemplar los acuerdos sobre su aplicación, que permitan limar los conflictos de interés que pudieran suscitarse entre las diversas agencias sociales o gubernamentales involucradas.

No debe dejarse de lado que la puesta en marcha de las propuestas pone siempre a prueba las formulaciones teóricas y técnicas incluidas en el modelo, ya que se ven sometidas a las necesidades y características específicas del contexto donde han de aplicarse.

El Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras que se ha diseñado –y que se presenta en este documento– es una formulación de elementos conceptuales, técnicos y de metodología para abordar la VBG. Su punto de partida es el reconocimiento de que éste es un problema complejo, polifacético, de raíces biográficas, psicológicas, sociales y ambientales, para el que no existe una solución sencilla o única; por el contrario, cada vez se extiende más la idea de que su tratamiento requiere enfoques multidisciplinarios e intervenciones diversas

en varios planos, con la concurrencia simultánea de múltiples sectores de política pública (OPS, 2002; y ONU, 2006).

El reconocimiento de la complejidad que este problema reviste implica atacar sus manifestaciones y prevenir su ocurrencia mediante el trabajo a nivel de los individuos, las relaciones interpersonales y familiares, las comunidades y la sociedad en su conjunto.

Este Modelo Ecológico representa un paso en una trayectoria de articulación de las políticas de prevención, atención y sanción de la VBG, vinculadas con las de seguridad pública, cuyos nexos teóricos y prácticos han comenzado a explorarse recientemente (Backhaus, 1999; Massolo, 2005; Falú, 2009; Rainero, 2009; Carrión, 2007; Tamayo, 2009). En este sentido, asume un desafío tanto conceptual como metodológico al integrar dos perspectivas que, por mucho tiempo, han caminado separadas: las políticas de seguridad y las políticas de igualdad de género.

El desafío radica en descifrar la forma en que las relaciones de género y sus expresiones simbólicas y culturales y de poder cruzan las dinámicas contextuales de lo público y lo privado, donde se vive y actualiza la violencia social. Asimismo, implica analizar las formas en que los sujetos –mujeres y hombres– participan de ellas y, a partir de eso, llevar a cabo intervenciones que desactiven las relaciones violentas hasta lograr erradicarlas.

Se trata de un Modelo que reconoce las raíces culturales e institucionales que subyacen en la VBG, así como en el resto de las manifestaciones violentas que se viven en las grandes concentraciones urbanas. Proyecta una visión holística del problema y de las soluciones que deben implementarse.

El Modelo se distancia de las visiones restrictivas que focalizan su atención en la violencia en contra de las mujeres, no porque intente desviar la atención en torno al derecho que ellas tienen a una vida libre de violencia, sino porque lo inscribe en un marco más inclusivo y transformador. El fundamento ecológico del que parte brinda un aporte fundamental al hacer positivo este derecho en los planos de la vida cotidiana de las mujeres, pues no sólo reconoce la existencia de la violencia en el ámbito privado: también la inscribe en un *continuum* donde se retoman sus manifestaciones en los espacios públicos.

De esta forma se afirma que existe un vínculo entre la VBG que se vive en lo privado – practicada por varones conocidos– y la que se experimenta en los espacios públicos – efectuada por varones desconocidos (Rainero, 2004)–. Dicho vínculo está formado por las ideologías y culturas de género que son expresivas de un sistema de poder; si bien surge del plexo mismo de las relaciones de género en el mundo doméstico, no es exclusivo del ámbito privado, ya que se expresa y actualiza en ambientes de lo público, en el espacio urbano, cruzando las relaciones micro, meso y macro sociales.

Conviene subrayar que el enfoque en el que se sustenta el Modelo ofrece, igualmente, nuevas perspectivas para la incidencia y tratamiento de la VBG que ejercen los hombres en contra de otros hombres, y que es un componente importante de la violencia comunitaria y social que se experimenta en el medio urbano hoy día. Con sentido práctico visualiza los espacios de la cotidianidad urbana donde se cruzan y relacionan lo público y lo privado (escuela, trabajo, barrio, familia y relaciones interpersonales) como áreas de oportunidad para contener y prevenir la violencia en todas sus variantes, lo que amplía la conciencia y los márgenes para garantizar el derecho a una vida libre de violencia, para todas y todos.

El Modelo Ecológico realiza, así, un doble aporte en materia de políticas públicas: por una parte, en lo que hace a las políticas que buscan reforzar la seguridad ciudadana, ya que supera los estrechos márgenes de la perspectiva *policía-intensiva* de los enfoques tradicionales de seguridad, basados en la vigilancia a las violaciones a la ley y el orden público, y no tanto en la producción de condiciones de seguridad para la población y la ciudadanía.

Y, por la otra, en lo que atañe a las políticas de atención a las víctimas de la VBG, en tanto supera las limitaciones del modelo *individual-penalístico* y *ex post* de atención a las mujeres víctimas de la violencia de pareja o intrafamiliar, centrado casi de manera exclusiva en la intervención del sector salud (para atender las lesiones físicas o psicológicas de la víctimas) y del sector justicia (para perseguir las denuncias y dar castigo a los agresores).

El Modelo recoge los aportes de tres instrumentos internacionales básicos en la configuración de las acciones desplegadas en diversos países: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (1995); la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer, adoptada por la Asamblea de las

Naciones Unidas (1993); y la Declaración de Bogotá: Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas (2004).

Esos instrumentos internacionales han sido identificados como palancas propulsoras de un nuevo potencial civilizatorio, pues abren una agenda de igualdad entre mujeres y hombres. La agenda se inicia con la adopción de legislaciones en contra de la VBG y su cauda de medidas de atención, procuración de justicia y reparación de daños a las víctimas. Sin embargo, se extiende a las acciones preventivas que, obligadamente, deben combatir la discriminación de género en todas sus manifestaciones, así como favorecer el empoderamiento económico y la participación social de las mujeres, procurando revertir las causas estructurales de la violencia tanto en el ámbito privado como en los distintos espacios públicos.

El Estado mexicano también ha brindado un marco jurídico para realizar esta tarea que, a su vez, recoge los dos primeros instrumentos internacionales citados arriba: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Ésta define como una obligación del Estado garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos. Plantea principios y criterios que delinean, con toda claridad, los valores, enfoques de política, servicios y procedimientos necesarios para orientar las acciones, diseñar los servicios y aplicar los mecanismos operativos que se destinen a la atención de las víctimas. Los principios son: 1) apego y respeto a los derechos humanos de las víctimas; 2) promoción de la igualdad jurídica de las mujeres y grupos vulnerabilizados; 3) respeto a la dignidad humana; 4) gratuidad de los servicios; y 5) respeto a la privacidad.

Con base en esos principios, las acciones y medidas que se tomen en un primer nivel deben: 1) promover el desarrollo integral y los derechos humanos de las mujeres y de toda persona que pueda ser víctima de VBG; 2) brindar atención especializada según las víctimas; 3) garantizar a la víctimas una atención diferenciada y distante del agresor; 4) procurar y garantizar la reparación del daño; y 5) contribuir a la acumulación de pruebas para fortalecer recursos legales y garantizar la reparación del daño. El Modelo Ecológico retoma estos principios, acciones y medidas y las articula con un abordaje ecológico que permite operar la puesta en práctica.

II. Fundamentos conceptuales de la intervención pública para erradicar la VBG

II.1. La VBG: un fenómeno complejo y multicausal

El concepto Violencia Basada en el Género (VBG) es de reciente aparición en la jerga de las instituciones internacionales. Fue en 1993, con motivo de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, celebrada en Viena, que se introdujo por primera vez. Antes de esa fecha el problema fue nombrado de diversas maneras: “mujeres maltratadas”, “esposas golpeadas”, “violencia sexual”, “violencia doméstica” y “violencia contra las mujeres”: expresiones que reflejan los múltiples emplazamientos conceptuales y políticos que el movimiento de mujeres y las instituciones internacionales fueron dando a la violencia que se sucede en el marco de las relaciones entre mujeres y hombres.

En este contexto, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de las Mujeres se considera un hito por dos razones. En primer lugar, porque incorporó la noción de VBG y ubicó la violencia contra las mujeres como un fenómeno que vulnera su integridad física, dignidad, libertad y derechos humanos, con lo que se obliga a los Estados a atenderla mediante políticas específicas de prevención, atención, sanción y erradicación.

En segundo lugar, porque el término incorpora los alcances analíticos de la categoría *género* (Scott, 1996; Lamas, 1996; Connel, 1997; Barbieri, s/f), lo que ofrece visibilidad a un conjunto de dimensiones estructurales, políticas, institucionales, normativas, simbólicas y subjetivas que diferencian y posicionan a las personas según el sexo, la clase social, la edad, la pertenencia étnica y la orientación sexual, y que producen, sostienen o legitiman los actos violentos que se dan en las relaciones interpersonales.

La categoría *género* devela cómo las relaciones humanas están atravesadas por la construcción simbólica de la diferencia sexual, expresada en una relación jerárquica que coloca a los hombres en posiciones de dominio y a las mujeres en estados de dominación. Pero las relaciones de género se producen tanto entre hombres y mujeres, como entre los propios grupos de mujeres y de hombres, y se expresan en normas y roles que deben ser cumplidos por ambos grupos. En consecuencia, los

hombres se relacionan entre sí a partir de la observancia de códigos, prácticas, gestos y valores de la masculinidad. Y las mujeres hacen lo propio respondiendo a los códigos de las normas de género femeninas.

No obstante, mientras las personas de sexo masculino se relacionan como *iguales entre sí*, a partir de un eje horizontal basado en el contrato social –ciudadanía, derechos, privilegios, competencia de mercado, alianza o complicidad basadas en códigos comunes–, las mujeres son inscritas en un estatus y una jerarquía precontractual como iguales e intercambiables entre sí, pero subordinadas por el eje vertical frente a los hombres –no ciudadanas, bajo un estándar de obligaciones morales, ubicadas en el mundo doméstico y no competitivo–.

Esta jerarquía de género en el eje vertical de subordinación o dominio se emula o replica, también, en las relaciones entre hombres, con diversas variantes y gradaciones, cuando están presentes marcas de estatus, clase, rango, raza, edad, capacidad física u orientaciones sexuales diferentes. Así como el sistema de las jerarquías de género *infantiliza* o minusvalora a las mujeres para hacer dominante o directiva la agencia masculina sobre ellas, el sistema de jerarquías entre los hombres desvaloriza a aquellos congéneres que contravienen o contestan los estereotipos de la masculinidad hegemónica –ser macho, ser fuerte, ser potente, ser activo sexualmente, no dejarse someter, entre otros–, con lo que se les estigmatiza, humilla, veja e, incluso, violenta hasta la muerte por ser *afeminados* o jugar papeles cercanos a lo femenino.¹

La introducción de esta categoría complejiza la definición del problema de la violencia y diversifica los factores que la explican y las vías para intervenir en ella. La VBG da cuenta no sólo de la violencia que se ejerce contra las mujeres derivada de la estructura de discriminación y la cultura de subordinación y dominio patriarcal que pesa sobre ellas, sino también de aquellas formas de violencia que, basadas en el predominio de la heterosexualidad y en los estereotipos de género, se ejercen hacia lesbianas, gays, travestis y transgéneros.

De esa forma lo reconoce una más reciente definición de la ONU, en la que se subraya que la VBG está asociada con

la concepción social de lo que significa ser hombre o ser mujer [...] [de modo que] cuando una persona se desvía de lo que se considera un comportamiento “normal” [por

fuera de las concepciones tradicionales de lo femenino y lo masculino] se convierte en objetivo de la violencia. Esta realidad se agudiza especialmente si se combina con actitudes discriminatorias por razón de la orientación sexual o cambios en la identidad de género (ONU, 2006).

En suma, la perspectiva de género ofrece una mirada novedosa y amplia para abordar las diversas formas y expresiones de la violencia, ya que incluye aquéllas que se presentan entre los hombres, tanto en lo público como en lo privado, y que se promocionan o actualizan a partir de las formas y códigos de la masculinidad hegemónica. Estos códigos juegan un papel muy importante en la reproducción o legitimación de los comportamientos violentos, así como en la resolución de conflictos entre los dos géneros y en las relaciones asimétricas de poder entre los varones. Además, son decisivos en la generación de los entornos sociales violentos, que incrementan los riesgos de las mujeres, niñas y niños a ser victimizados por las diversas modalidades de VBG.

El uso de la fuerza y la violencia para la resolución de conflictos, junto con la proliferación de armas pequeñas; la debilidad de los sistemas democráticos y de procuración de justicia, en el marco de una baja densidad de la cultura de los derechos humanos; o la práctica de la justicia por propia mano son formas de violencia social e institucional muy frecuentes en Latinoamérica y terminan siendo más lesivas para las mujeres, niñas y niños, dada su posición de desventaja en la estructura social, así como por su desigualdad en las relaciones de poder y, en general, la discriminación de la que ya son víctimas de por sí.

La mayor exposición de las mujeres a las formas de VBG ha llevado a priorizar la atención a la victimización femenina frente al resto de las formas de violencia. No se puede olvidar que la mujer es el parámetro y referente basal de las desigualdades y jerarquías basadas en el género.

Respecto de la mayor incidencia de VBG que sufren las mujeres, Heise (1994) ha efectuado un recuento puntual sobre todas las formas en que suele presentárseles: a) violencia prenatal para seleccionar el feto en función del sexo, práctica común en varios países asiáticos; b) violencia en la infancia: infanticidio femenino; malos tratos emocionales y físicos; menor acceso a los alimentos, a la atención médica y a la educación; mutilación genital; incesto, abusos sexuales y prostitución infantil; c) violencia en la adolescencia: maltrato en el noviazgo; abuso y acoso sexual en el

trabajo y la escuela; y trata; d) violencia conyugal: maltratos durante el embarazo; violación en el matrimonio; violencia patrimonial, psicológica; y hasta los feminicidios; y e) violencia en la vejez por malos tratos sobre viudas y ancianas.

Igualmente, existen formas de violencia que se potencian bajo ciertas condiciones de riesgo y vulnerabilidad, derivadas del desgarramiento del tejido social, de la anomia social generalizada, o de la presencia del crimen organizado, y que se expresan en el tráfico de personas, la trata de mujeres, el trabajo forzado, la explotación social y el uso de mujeres para transportación de drogas, dinero o mercancías derivadas de negocios ilegales (Farr, Myrntinen y Schnabel, 2009).

La frecuencia y diversidad de las formas de violencia que sufren las mujeres quedó de manifiesto en el *Informe especial del Secretario General de la ONU* (2006), donde se muestra que la violencia contra las mujeres no se limita a una cultura, región o país en particular, ni a grupos específicos de una sociedad, aun cuando las manifestaciones de esa violencia –así como los riesgos y las experiencias personales de las mujeres– dependen de factores como el origen étnico, la clase social, la edad, la orientación sexual, la discapacidad, la nacionalidad y la religión.

Es importante anotar que algunas de las manifestaciones de la VBG en contra de las mujeres pueden cobrar mayor presencia bajo ciertas condiciones o que, incluso, pueden surgir nuevas modalidades. De la misma manera, otras pueden o van perdiendo vigencia en la medida que las sociedades experimentan cambios demográficos, transformaciones sociales, culturales o económicas. Las tecnologías de la comunicación de vanguardia, por ejemplo, han generado nuevas formas de violencia como el acoso por Internet o por teléfonos móviles. En años recientes, bajo el marco de la globalización económica, también se han intensificado fenómenos como la trata internacional y la violencia sexual y laboral en contra de las trabajadoras migrantes. Sin embargo, la forma más común de la violencia experimentada por las mujeres en todo el mundo es la ejercida por su pareja en la intimidad, la cual a veces culmina con su muerte.

Como resultado, entre las formas de violencia comunitaria se presta cada vez más atención al feminicidio, la violencia sexual, el acoso sexual y la trata de mujeres. Tampoco pasa desapercibida la llamada violencia institucional, ejercida por el Estado a través de sus propios agentes, ya sea por acción o por omisión, o mediante prácticas de violencia física, sexual, psicológica o tortura (Lagarde, s/f). Lo mismo

ocurre con el gran número de casos de violencia sexual y obstétrica contra la mujer, que se presentan en situaciones de conflictos armados e interétnicos, así como la violencia criminal en regiones sometidas al crimen organizado.²

Lo hasta aquí expuesto explica por qué, con frecuencia, se considera a toda VBG como sinónimo de violencia contra las mujeres. También revela por qué los esfuerzos de las políticas públicas en torno a la violencia doméstica y de pareja se han concentrado en la atención de las mujeres víctimas, privilegiando políticas y servicios centrados en la atención individual de casos. Por el contrario, se ha dejado a un lado la posibilidad de desarrollar estrategias alternativas orientadas a transformar las relaciones desiguales entre los géneros en el espacio público, o que atiendan los diversos factores que forman parte de los esquemas violentos de relación entre mujeres y hombres, tanto en las familias como en las comunidades. Por ello, una perspectiva más holística de la VBG –como la que se plantea en este análisis– abre un horizonte amplio que permite adoptar esquemas de intervención multinivel, con criterios de integralidad interdisciplinaria y la participación activa de la sociedad.

II.2. El Enfoque Ecológico para erradicar la VBG

Reconocer la complejidad y diversidad de factores y situaciones que acompañan el fenómeno de la VBG permite –y de hecho exige– el conocimiento más preciso posible sobre las condiciones que subyacen en las prácticas violentas que se presentan en los distintos niveles del territorio social. Es a partir de ese conocimiento que es posible el despliegue de intervenciones específicas dirigidas a prevenir, atender y sancionar las diferentes formas de violencia. El desafío es, justamente, realizar intervenciones que posibiliten el transformar estas situaciones para construir condiciones de seguridad para todas las personas, desactivando y erradicando las conductas violentas.

Uno de los enfoques que proporciona esta visión más holística es el Enfoque Ecológico para la Atención de la Violencia instituido por Heise (1998) a partir de la propuesta de Bronfenbrenner (1979). Parte del supuesto de que cada persona está inmersa, cotidianamente, en una multiplicidad de niveles relacionales –individual, familiar, comunitario y social– en los cuales se pueden producir distintas expresiones y dinámicas de violencia. El planteamiento de Heise fue asumido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde 2003. En él se proponen cinco niveles con los que se abordan las relaciones, condiciones y actores que influyen en el comportamiento violento de las personas y los riesgos que los incrementan.

Los planos y niveles de este enfoque están compuestos de la siguiente manera:

1. En el primer nivel –microsocial– de las relaciones *cara a cara* se identifican dos planos: en primer término, los individuos, donde cuentan **los factores biosociales** que subyacen en la historia personal. En éste se pueden considerar características como la edad, el sexo, el nivel de educación, el empleo o los ingresos. Los factores de riesgo que se deben observar son la presencia de antecedentes de conductas agresivas o de autodesvalorización; trastornos psíquicos de la personalidad; adicciones; o situaciones de crisis individual debido a la pérdida de empleo, las frustraciones profesionales o el fracaso escolar.
2. En el segundo plano cuenta la relación del individuo con su medio ambiente inmediato, es decir, las **relaciones más próximas** que se dan en la familia de pertenencia, entre cónyuges o parejas y entre las personas que forman el grupo familiar y más cercano de amistades. Vivir en ambientes familiares violentos, sufrir agresiones de cualquier tipo o gravedad en la familia, o atestiguar la comisión de actos de violencia puede predisponer a las personas a sufrir o a perpetrar este tipo de actos en la adolescencia, la juventud y la vida adulta. Tener amistades que cometan o inciten actos violentos también eleva el riesgo de que una persona joven sufra o realice actos de violencia.

Desde la perspectiva de género son relevantes las formas en que se conciben y practican las relaciones y jerarquías de género entre hombres y mujeres, tanto en las familias como en el círculo de amistades. Como modelos de identidad, el patriarcalismo, el machismo y el marianismo pautan comportamientos, expectativas y códigos altamente sexistas y discriminatorios para las mujeres, que incorporan o legitiman el uso de diversas modalidades de violencia, tanto entre hombres y mujeres, como entre varones. La reducción de riesgos en este plano llevaría a incentivar cambios hacia formas pacíficas y respetuosas de convivencia familiar y hacia una mayor equidad de género.

3. En el siguiente nivel –el mesosocial– se exploran los **contextos comunitarios** donde se desarrollan los individuos y las familias, así como las relaciones sociales que se establecen en los vecindarios, el barrio, los ambientes

escolares y laborales más próximos. Se trata de identificar las características de estos ambientes y determinar la medida en que éstas pueden aumentar el riesgo de ocurrencia de actos violentos o fomentar la cultura de la violencia. Los riesgos pueden estar potenciados por la presencia de conflictos comunitarios derivados del deterioro urbano, el hacinamiento, la penuria económica, el desempleo o la falta de oportunidades de desarrollo educativo y deportivo, como por la carencia de espacios lúdicos. La presencia de comportamientos delictivos, robos, vandalismo, homicidios y tráfico de drogas, entre otros, hacen cotidiana y tolerable la convivencia violenta e, incluso, banalizan el sentido de vivir en peligro de padecerla o infligirla.³

Los defensores del origen sociocultural de la violencia señalan que los comportamientos agresivos se encuentran institucionalizados. Esto significa que están asentados en valores y prácticas que los dotan de justificación y aceptación; que están normalizados de tal forma que se sabe quién, cómo y cuándo pueden o deben poner en acto formas de violencia, de suerte que se concretan en actuaciones o comportamientos que se imponen a los individuos, –dependiendo del rol y lugar que asumen u ocupen, en un determinado momento– y por los que se ven impelidos a actuar de forma agresiva, o aun a tolerar la propia victimización, al asumir que la violencia es una conducta ajustada a la posición o situación social en que se encuentre cada persona.

En este nivel, y desde la perspectiva de la VBG, es importante observar la presencia de riesgos como el papel de las formas violentas de la identidad masculina hegemónica, sobre todo en la adolescencia y la juventud, que llevan a asumir actitudes o actividades de alto riesgo, como cometer robos, enrolarse en bandas o participar en actividades del crimen organizado. Después de todo, es a través de estos códigos –transmitidos en las prácticas sociales colectivas– como se reproducen los comportamientos violentos en las comunidades y barrios. De hecho, pueden dar origen a expresiones de violencia social en el tejido comunitario, ya sea aislados o combinados con otros tipos de conflictos comunitarios (por tierras, por agua, por espacios u otros recursos considerados valiosos). También son factores potenciadores de la violencia social, por ejemplo, de la vigencia o arraigo en las comunidades de intolerancia ante la diversidad étnica, racial, sexual y religiosa.

4. En cuarto lugar está el nivel macrosocial, que reúne los factores de carácter más general relativos a la **estructura de la sociedad**. Son factores que pueden contribuir a favorecer un clima que incite o inhiba la violencia, por ejemplo: la impunidad; la posibilidad de adquirir armas fácilmente; la cultura de la ilegalidad; las relaciones o tratos corruptos con agentes de seguridad y de justicia; y la falta de respeto por las instituciones. Todas estas circunstancias se tornan en una especie de capital social negativo o anómico, al propiciar comportamientos colectivos proclives a la delincuencia o, cuando menos, a la desobediencia a la ley.

En este nivel se puede observar el grado en que están institucionalizadas las pautas violentas o las normas que toleran el uso de la violencia. Es decir, la manera en que se han convertido en rutinas o patrones de comportamiento aceptadas en la propia estructura de la sociedad: la violencia es vista, entonces, como algo cotidiano y normal, con lo que se contribuye a su legitimación como práctica generalizada.⁴

La violencia institucional igualmente es un elemento que potencia la violencia social: la práctica del poder autoritario y el desprecio a los derechos humanos – por parte de la propias autoridades encargadas de hacerlos valer–, tanto como los abusos de poder ejercidos por las autoridades, incentivan en los gobernados la desobediencia social a las leyes y normas de civilidad, propiciando la anomia social, que es el mejor caldo de cultivo de todas las formas de violencia social. La impunidad de los poderes lleva a la impunidad de todos. Como ha señalado O'Donnell (1993), la desigual vigencia del sistema legal –a nivel territorial y social– representado por la impunidad, permite que se generen zonas o aun regiones donde la violencia (en todas sus variantes) pasa a ocupar un lugar preponderante.

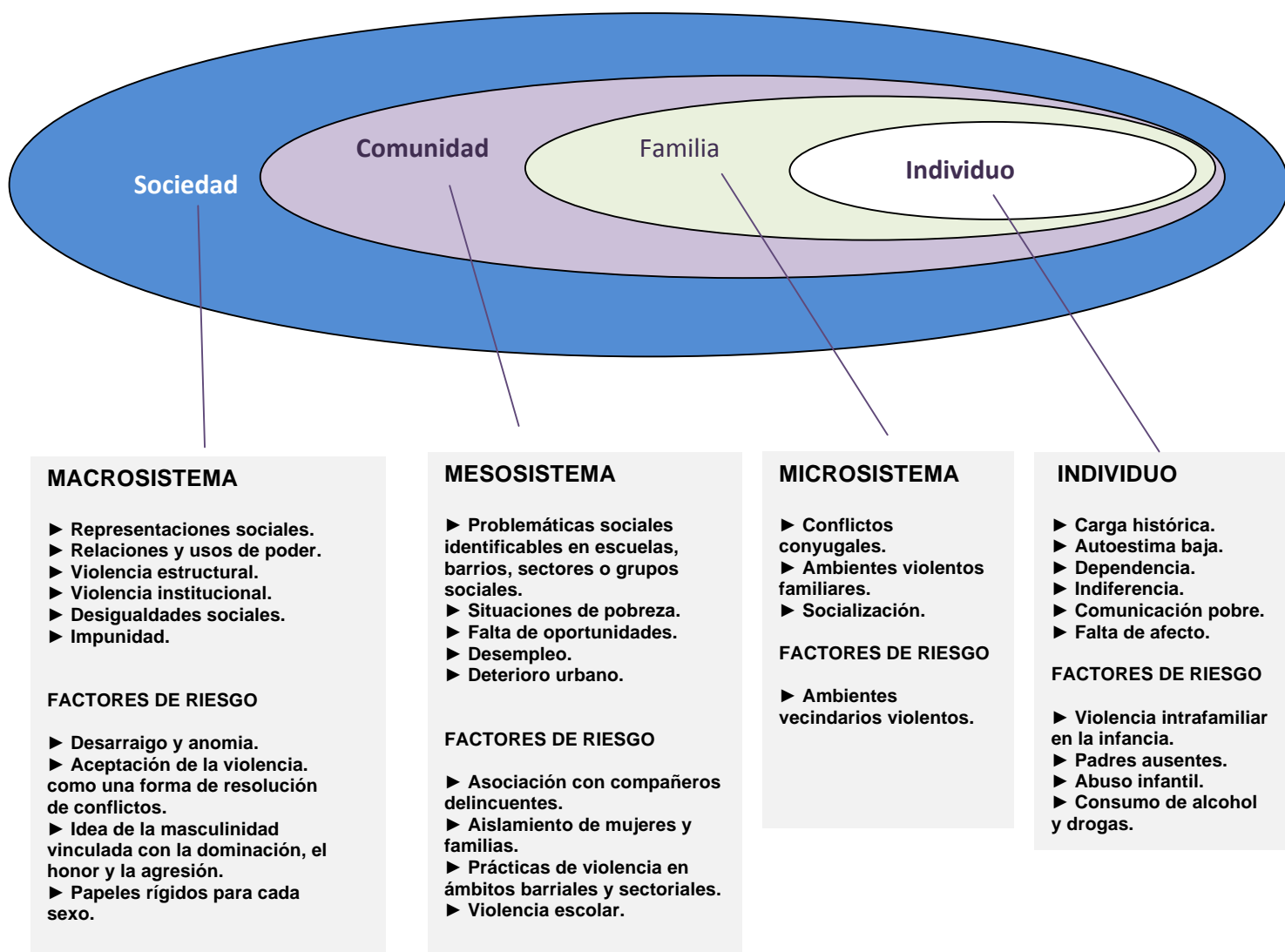
En este nivel también es importante identificar en qué medida las intervenciones públicas en materia de seguridad, justicia, salud, educación, empleo, salarios, desarrollo urbano, etcétera, contribuyen a la integración social o sirven para fortalecer la ciudadanía, la igualdad de género y la no discriminación. Y analizar si el estilo del desarrollo económico vigente contribuye a reducir o ensanchar las desigualdades económicas y sociales entre los diferentes grupos de la sociedad, o si consolidan o debilitan el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

5. Finalmente se encuentra el nivel histórico (cronosistema), que corresponde al **momento histórico** en el que se ejecuta el acto de violencia (Bronfrenbrenner, 1979). Aquí se toman en cuenta las posibles motivaciones *epocales* de las personas, los grupos o los colectivos sociales para llevar a cabo actos de violencia, así como los factores y elementos que descifran el sentido social y simbólico del uso de la violencia en sus diversas modalidades en el mundo actual. Se señala, por ejemplo, la fuerza que ideologías intrínsecamente violentas como el racismo, el fascismo, el darwinismo social, la homofobia o los fundamentalismos religiosos pueden ejercer para justificar guerras comunitarias, interétnicas, limpiezas raciales, crímenes de odio e, incluso, las limpiezas contra la delincuencia basadas en razias o ejecuciones en *caliente*.

Por la superposición y complementación de los factores que se presentan en estos cinco niveles, el Enfoque Ecológico tiene un gran poder explicativo pues permite entender las múltiples causas de la violencia y la interacción de los factores de riesgo que operan en las personas, sus relaciones, en la comunidad y en los ámbitos social, cultural e histórico.

En síntesis, el Enfoque Ecológico se sostiene en el análisis de los **determinantes y factores de riesgo** que impactan en la relación dinámica de las personas con su medio y viceversa, interfiriendo o favoreciendo la transformación recíproca. En otras palabras: ayuda a identificar las raíces de los fenómenos que impiden, retardan o favorecen el clima de violencia, así como los factores que pueden beneficiar el cambio de los mismos. En este sentido, permite construir referentes conceptuales para comprender las dinámicas de los conflictos familiares y comunitarios, como parte estructural de la violencia social que se vive día a día en los distintos territorios sociales. De esta manera se generan líneas de acción coherentes, en los ámbitos de política pública, que posibilitan crear condiciones para una convivencia sana, pacífica, diversa y tolerante.

Gráfico 1. Enfoque Ecológico de Factores Relacionados con la Violencia Basada en el Género.



II.3. El enfoque de Ciudades Seguras y la VBG

Es cierto que la violencia callejera afecta principalmente a los hombres y que es perpetrada, en gran medida, por éstos. No obstante, es claro que son las mujeres quienes perciben mayor temor a ser violentadas en las calles de las ciudades latinoamericanas (Falú, 2009: 15). Son ellas, también, las que ven más restringidas sus vidas por la inseguridad, ya que ésta afecta su capacidad de movimiento, de tránsito, de trabajo, de apropiación y disfrute de los espacios públicos.

En consecuencia, la vida cotidiana en las ciudades no es igual para las mujeres que para los hombres, ya que unas y otros hacen usos sociales diferenciados del espacio urbano. Estos usos –marcados y normados por el género– fortalecen, por lo general, la dependencia de las mujeres, en tanto restringen sus posibilidades para ganar un ingreso y, con ello, alcanzar un cierto nivel de autonomía, además de debilitar el ejercicio de su ciudadanía y participación política.

Desde la perspectiva del género, el enfoque de Ciudades Seguras sale al paso de dos prejuicios extendidos. El primero es la idea, comúnmente extendida, de que los riesgos de VBG en los espacios públicos recaen, sobre todo, en *cierto tipo de mujeres* –prostitutas o mujeres *liberales*–. Contrario a esta creencia, el abanico de prácticas violentas que experimentan las mujeres en las calles va desde gestos, agresiones verbales, comportamientos corporales invasivos a su intimidad, tocamientos, hasta acoso sexual y violencia feminicida. Con todo, algunas de estas formas de violencia no son consideradas delictivas o suelen ser invisibles para el conjunto social por la costumbre y la larga trayectoria histórica y cultural de las mismas. Como resultado, se relativiza su daño y las graves consecuencias que tienen para el sexo femenino.

De esta variedad de formas deriva el temor de las mujeres que se manifiesta a la hora de abordar el transporte público; en la determinación de los horarios para salir; en la elección de los espacios públicos en que pueden transitar y recrearse; en sus niveles de participación comunitaria y ciudadana; y en los ambientes laborales en que se desarrollan.

Sin embargo, cuando se analiza la violencia urbana desde la experiencia de la VBG, se observa que –igual que en la vida privada– en los espacios públicos también son los varones los principales agresores de las mujeres. De esta forma se constata que existe una especie de *continuum* entre la violencia que se vive en el espacio privado y

la que se experimenta en el público (Rainero, 2004). El vínculo entre todas estas formas de VBG está tejido por las culturas del género, expresiones de un sistema de poder que se manifiesta y actualiza en diferentes ámbitos de lo público y lo privado.

En estos términos, el aporte que el enfoque de Ciudades Seguras hace al tratamiento de la VBG es muy importante, ya que permite visualizar los ámbitos de la cotidianidad urbana donde se cruzan las relaciones de dominio y subordinación de las mujeres y los hombres –escuela, lugares de trabajo, barrio, familias–, así como la expresión de estas relaciones en la ciudadanía, la participación política y los derechos. Es de esa forma como se pueden convertir dichas zonas y cruces en áreas de oportunidad para contener, prevenir y erradicar, a la larga, la VBG y la violencia social.

El enfoque propone intervenir en el territorio urbano y en el espacio de lo comunitario, dado que se tratan de los ámbitos más próximos a la vida de las mujeres, donde pueden expresar más directamente sus demandas, necesidades e inquietudes, y ganar o recuperar derechos. El enfoque contribuye a fortalecer los márgenes para el ejercicio de la ciudadanía femenina.

Articular el enfoque de género con el de Ciudades Seguras ofrece, igualmente, nuevas perspectivas para la incidencia y tratamiento de la VBG que ejercen los hombres en contra de otros hombres; finalmente, el cruce de estos dos enfoques hace visibles aquellos componentes de la masculinidad que representan un riesgo para la seguridad de toda la ciudadanía, lo que puede contribuir a generar beneficios, sobre todo para las jóvenes generaciones, al coadyuvar al desarrollo de estrategias educativas y preventivas más exitosas (Backhaus, 1999: 54). También ofrece conocimiento y experiencias valiosas acerca de la incidencia que tienen las construcciones sociales de género, en las maneras en las que participan y se vinculan los hombres y las mujeres en la comisión de diversos delitos, con lo que es posible la concepción de estrategias preventivas ante la delincuencia.

En síntesis, la articulación trae consigo las siguientes ventajas, tanto para las políticas de seguridad como para las de atención a la violencia:

1. Recolocar la VBG que sufren las mujeres en un contexto más amplio y multidimensional que incluye tanto factores potenciadores del riesgo como sinergias positivas para contrarrestarlos.

2. Distanciarse de los análisis del problema que basan la explicación de sus orígenes a partir del binomio mujeres-víctimas / hombres-golpeadores, colocando los términos de su tratamiento más allá de la simple penalización del agresor.
3. Ampliación de la gama de grupos y condiciones susceptibles de padecer VBG, incluyendo a personas con orientación sexual diferente y a los patrones tradicionales de masculinidad.
4. Énfasis en la prevención, no sólo como detección temprana u oportuna de las posibles víctimas, sino como una acción sistémica para impactar sobre los factores originarios de la violencia –en diversos planos de la realidad social– en los que se dan las interrelaciones de los sujetos con su ambiente.
5. Concurrencia e integración de diversas intervenciones sectoriales para generar condiciones de habitabilidad segura para la población en general y para las mujeres de todas las edades en particular.
6. Establecimiento de un proceso que posibilita, en el largo plazo, la erradicación de los factores estructurales y culturales de la VBG y la generación de una cultura de paz y de negociación de conflictos, con lo que se reduce la violencia social.

III. Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras

El Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras retoma e integra las disposiciones normativas establecidas en la LGAMVLV y las enriquece con los aportes operativos del Enfoque Ecológico y el enfoque de Ciudades Seguras, previamente abordados.

A continuación se presentan los componentes y ámbitos de intervención del Modelo.

III.1. Componentes del modelo de intervención

III.1.1. Acciones integradas

El Modelo Ecológico parte, conceptualmente, de considerar la VBG como un fenómeno complejo y multicausal, que afecta a las personas por razones derivadas de la estructuración y funcionamiento del *orden social de género*.⁵ Esta definición tiene dos consecuencias para los efectos prácticos de la intervención que se propone:

La primera es reflexionar que incluso cuando las mujeres son, por lo general, el polo subordinado y victimizado, no son las únicas que sufren por los actos violentos relacionados con los sistemas de poder y la representación simbólica de las relaciones de género. Las personas homosexuales y transgéneros también son víctimas frecuentes de la VBG y la discriminación, la violencia social y la violencia institucional cruzada con la de género que, en no pocas ocasiones, victimiza a mujeres *diferentes*, de raza negra, indígenas o migrantes.

La segunda es que este Modelo subraya la necesaria vinculación entre los distintos niveles y ámbitos de acción social, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la VBG. Por ende, la intervención pública debe focalizarse en los **factores de riesgo** presentes en el contexto social y considerar las diversas manifestaciones o naturaleza de las formas de la violencia, en los múltiples niveles y planos sociales: desde el individuo en sí a los ámbitos más próximos a éste, como son la familia y la comunidad.

Ambos supuestos obligan a que las intervenciones asuman un carácter integral y holístico mediante la articulación de acciones preventivas en cada nivel o ámbito de intervención, así como de servicios de atención e, inclusive, funciones de sanción o desaliento de los actos violentos, según se trate de percepciones, actitudes o propiamente hechos que involucren la comisión de actos violentos y delictivos.

Esos tres tipos o vertientes de acción –prevención, atención y sanción– están establecidos en la LGAMVLV, en su artículo tercero; y en la Convención de Belém do Pará, signada por el Estado mexicano y, por tanto, vinculante en términos de política pública. Empero, conviene señalar que, a la fecha, aunque la puesta en práctica de las directrices normativas de la LGAMVLV ha dado lugar al desarrollo de una política pública estructurada en estas tres vertientes, en realidad se operan con pocas conexiones entre sí, además de que la sanción (entendida como la penalización de los delitos asociados a la VBG según los códigos penales de cada entidad) es el eje estructurador de las políticas en la materia.⁶

Por ello, la propuesta para emprender una acción holística e integral para erradicar la VBG –objeto del presente Modelo– debe contemplar las siguientes características:

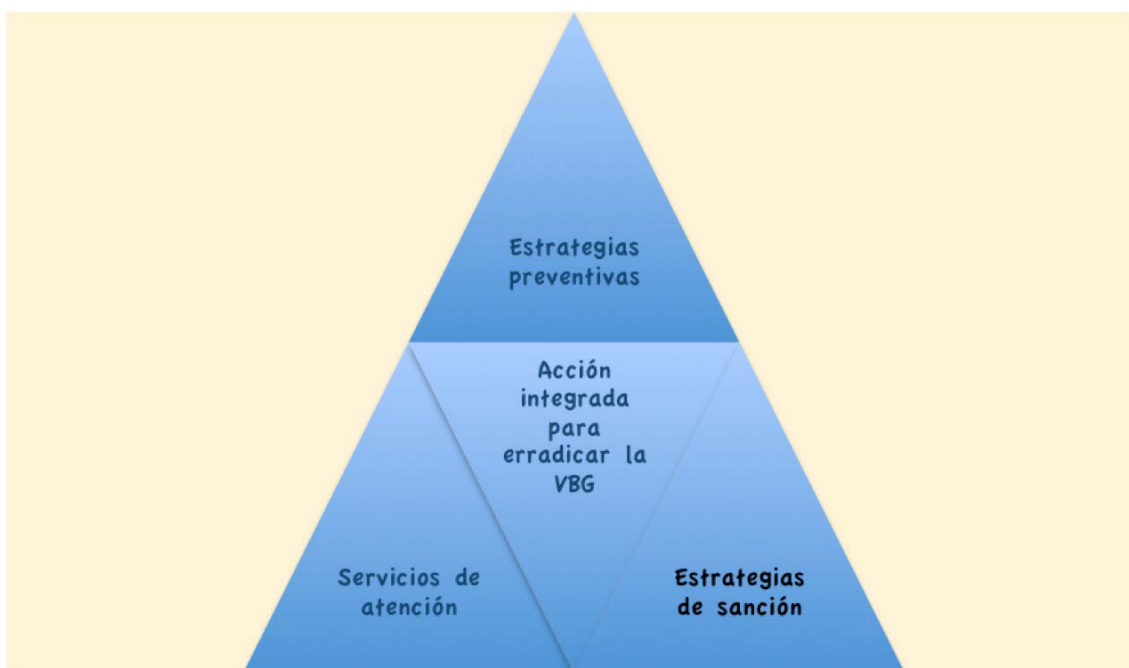
1. Actuación sobre el nivel simbólico y los contenidos educativos y culturales de los discursos y prácticas que sustentan y legitiman la VBG, en los niveles micro, meso y macrosociales.
2. Actuación sobre el nivel preventivo para desactivar los factores de riesgo contextuales y grupales tanto meso como microsociales, que detonan la victimización delictiva por VBG.
3. Desarrollo y/o mejora de servicios de atención para las mujeres y víctimas directas e indirectas de VBG, en los ámbitos públicos y privados, así como para los agresores y testigos.
4. Desarrollo de acciones en materia de justicia (procuración y administración), que reduzcan la impunidad de los delitos de VBG.
5. Generación de condiciones de seguridad ciudadana para mujeres y grupos vulnerables, con intervenciones participativas y evaluables por la ciudadanía.

6. Medidas y acciones que promuevan la cultura de la legalidad, reduzcan y eliminen la impunidad, así como todas las formas de violencia institucional.

7. Políticas y acciones que incrementen las oportunidades educativas, recreativas y de empleo para jóvenes de ambos sexos.

En seguida se ilustran los componentes de una acción integrada para erradicar la VBG:

Gráfico 2. Vertientes de la acción integrada para erradicar la VBG.



- *De las estrategias preventivas*

La prevención es una vertiente estratégica no sólo para reducir la incidencia de la VBG entre los grupos con mayor riesgo, sino para lograr erradicarla en el largo plazo, por medio de la actuación sobre los determinantes socioculturales y estructurales que la generan. Consiste en identificar los factores de riesgo que la potencian en cada uno de los niveles del Modelo y, por esa vía, tratar de impedir su reproducción, elevando aquellos factores que pueden contribuir a la protección de los grupos con mayor incidencia o riesgo de victimización.

La prevención implica, también, crear espacios urbanos seguros y amigables para las mujeres, los niños y niñas y los jóvenes, a través del uso creativo del tiempo libre, el embellecimiento y la recuperación de parques y deportivos, entre otros.

Los centros escolares son un espacio estratégico para la prevención de todas las formas de violencia, ante el elevado acaecimiento que la influencia temprana de las prácticas de violencia tiene en niños, niñas y adolescentes de ambos sexos. No debe perderse de vista el incremento que ha tenido la práctica de la VBG en los planteles escolares⁷ mediante conductas como el *bullying*, el acoso, el vandalismo, el agobio y la intimidación de los mayores sobre los menores, que pueden ir desde lesiones físicas y psíquicas, hasta agresiones sexuales (SEP / Unicef, 2010).

Como resultado, los programas de prevención son situacionales. Es decir, deben responder a cada situación en particular, a cada espacio, a cada barrio, a cada escuela y ciudad. Y requieren ser de tipo multisectorial para que aborden los distintos aspectos y niveles como se presentan los factores de riesgo en todos los espacios. Es necesario que estos factores sean previamente identificados en los diferentes planos y variantes de las relaciones sociales que se exponen en la comunidad, los barrios y los vecindarios, en las familias y, por supuesto, en cada grupo de individuos (niños, niñas, adolescentes, indígenas, migrantes, personas con discapacidades, adultos mayores, etcétera).

A nivel individual es preciso identificar los patrones de socialización que estructuran las formas de la masculinidad o las prácticas de la autoridad basadas en el uso de la violencia, así como las conductas adictivas, que favorecen la expresión de comportamientos y prácticas violentas. Igualmente, se debe poner atención a las formas de relación de los individuos de los grupos en riesgo, ya que para el caso concreto de la VBG el aislamiento y la falta de redes sociales constituyen obstáculos para enfrentarla.

En el aspecto de las familias, la falta de poder y la sobrecarga de tareas y responsabilidades domésticas colocan a las mujeres en situación de desventaja para negociar en los conflictos intrafamiliares, pues les impiden agenciar su autonomía económica, tornándolas dependientes y sin capacidad para enfrentar situaciones de violencia.

En lo comunitario, la presencia de formas diversas de violencia institucional y la glorificación o la simbolización heroica de las figuras de los delincuentes y criminales en los sectores pobres o depauperados –donde la ilegalidad y la criminalidad son casi los únicos medios de ascenso social– hacen que se extiendan prácticas de emulación delictiva entre los jóvenes, principalmente de sexo masculino, con lo que se favorece su participación y reclutamiento en bandas u organizaciones criminales.

En el plano social, la inestabilidad laboral, la pobreza o los procesos migratorios masivos –que no se acompañan de políticas y acciones deliberadas para favorecer la integración social de los recién llegados– no favorecen el desarrollo de mecanismos virtuosos de cohesión social ni la construcción de confianza, aspectos necesarios para reemprender la vida en comunidad, desde una perspectiva ciudadana que incremente la exposición, sobre todo de las generaciones más jóvenes, a situaciones de riesgo por violencia social y criminal.

Desde estas perspectivas, la prevención es toda una vertiente de políticas que supera la acción de difundir información sobre riesgos, derechos o servicios de atención, en la que normalmente se enmarca este tipo de acciones. Se abre paso a todo un conjunto de intervenciones multisectoriales, dirigidas a trabajar sobre los contenidos culturales que sustentan la VBG, tomando en cuenta los factores estructurales y sociales que ponen en riesgo de sufrir o ser generadores de violencia social a poblaciones y grupos especialmente vulnerables.

Es preciso subrayar que las acciones preventivas que se definan y elijan deben tener como punto de partida la realización de **estudios epidemiológicos de la violencia**,⁸ que permitan identificar dónde, cómo, cuándo y en qué condiciones aparecen y se reproducen los comportamientos violentos y los delitos que afectan la seguridad de la población.

En el nivel comunitario, el objetivo es generar condiciones de cooperación y confianza entre vecinos y comunidades y autoridades locales, para disminuir dinámicas sociales de exclusión y marginación que suscitan violencia estructural y que se expresan posteriormente en violencia social y de género.

La prevención es una estrategia dirigida a fortalecer los derechos, la comunicación y la convivencia pacífica, así como las prácticas ciudadanas sobre el uso y disfrute del territorio. Inscribe en el espacio social los derechos humanos de mujeres y hombres, y

procura la construcción de nuevas identidades ciudadanas y de género. La perspectiva estratégica de la prevención es, en suma, la cultura de la legalidad, de la paz, de la diversidad y del fortalecimiento a la cohesión social.

- *De los servicios de atención*

En este componente hay una doble tarea. Por un lado, se deben mejorar, sustantivamente, los servicios que se ofrecen en la actualidad a las mujeres víctimas de VBG. Y, por el otro, incluir a nuevos grupos de atención (indígenas, personas con capacidades diferentes, homosexuales, migrantes, etcétera) hasta ahora no atendidos, entre ellos a los testigos o quienes ejercen los actos violentos. Se trata de diseñar nuevos servicios para las víctimas de la VBG en las instituciones de salud, de procuración de justicia y de seguridad pública, y de actuar en los centros de trabajo y las escuelas.

Actualmente, los servicios para las víctimas de violencia incluyen la atención médica, tanto en la detección como en el tratamiento. Pero se requiere el cumplimiento puntual de la “NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”; así como hacer efectiva la protección y albergue oportuno para las víctimas y sus familiares afectados. Casi todos los servicios también contienen la asesoría jurídica para la procuración de justicia y el tratamiento psicológico especializado para las víctimas directas. Con todo, en la mayoría de los casos son servicios fragmentados y sin el adecuado seguimiento.

En ese sentido, es importante poner en marcha alternativas de atención como las desarrolladas en los Centros de Justicia Familiar, donde se reúne al conjunto de instituciones involucradas en la atención –procuradurías, sistema de salud, instancias de desarrollo social, albergues, etcétera– para brindar un servicio integral y completo.

La atención de la VBG requiere una intervención territorializada en los espacios comunitarios y en los centros educativos y laborales, para contar con todos los servicios de atención *in situ*. Esto supone que las instituciones y organizaciones sociales lleven a cabo estrategias integrales y concurrentes, que contemplen las especificidades de la población-objetivo y que estén direccionadas a las problemáticas específicas de violencia que afectan a las localidades.

Asimismo, se precisa de la introducción de una serie de mejoras para hacer más competentes y eficientes los servicios de atención que actualmente se prestan, con miras a garantizar el acceso efectivo de las mujeres a una vida libre de violencia.

Algunas de estas mejoras tienen que ver con:

- 1) Garantizar la atención permanente, las 24 horas, en todas las instituciones que brindan servicios a las víctimas.
- 2) Desarrollar protocolos de detección y atención de acuerdo con los distintos niveles de riesgo y tipos de violencia.
- 3) Fortalecer la capacitación del personal encargado de brindar los servicios.
- 4) Implementar un único registro sistematizado de personas atendidas por parte de las instancias de educación, salud y justicia, con información que permita monitorear la referencia y contrarreferencia, así como la aplicación de las estrategias de atención que se brindan, para conocer mejor los perfiles socioeconómicos y situacionales tanto de las víctimas como de los victimarios.
- 5) Contar con una infraestructura adecuada, suficiente, segura y equipada.
- 6) Acompañar al personal involucrado en la atención con programas terapéuticos de contención; ofrecer las condiciones de seguridad laboral y procurar reducir la movilidad que afecta la consolidación de equipos competentes y experimentados.
- 7) Crear redes de albergues –cercasas a las localidades atendidas– para resguardo y protección de las víctimas.

- *De las estrategias de sanción*

En lo que refiere a la sanción, se requiere la aplicación de la penalización existente en los códigos penales que así lo indican, de suerte que se castiguen todas las formas de violencia tipificadas y se enjuicie a los responsables, con el fin de reducir la impunidad. De igual forma, es necesario promover la tipificación de la VBG en los códigos penales y civiles de las entidades del país, de acuerdo con lo que establecen las convenciones internacionales.

La impunidad en los casos de violencia en contra de las mujeres es uno de los más grandes incentivos sociales a los agresores dados por las propias instituciones de justicia. En el caso de México, esta impunidad se basa en tres problemas fundamentales: 1) el bajo nivel de denuncias registradas por parte de las víctimas, desalentadas por el poco crédito y atención que reciben, lo que lleva a la

subestimación de los niveles de violencia sexual y doméstica; 2) la existencia de un marco legal inadecuado para la prevención, protección y el castigo; y 3) una laxa implementación de los estándares legales existentes por parte de las autoridades encargadas de aplicar la ley.

Estos tres factores se refuerzan mutuamente: una implementación laxa de la legislación vigente hace que las víctimas tengan una menor propensión a denunciar los delitos que padecen, mientras que el bajo nivel de denuncias registradas reduce el grado de presión social requerido para llevar a cabo las reformas legales necesarias.

Además de la obligación del castigo a los victimarios, los gobiernos de las entidades, al igual que el federal, deben otorgar recursos justos y efectivos a las mujeres sometidas a la violencia. Esto comprende el acceso a la justicia, la reparación de los daños sufridos, la restitución, la compensación, la rehabilitación y la garantía de la no repetición.⁹

Como lo han mostrado diversas investigaciones (Olamendi, 2007; Salinas, 2004; Castro y Riquer, 2003; Angulo, Incháustegui y Riquer, 2009), el garantismo jurídico que se ha construido en México a lo largo de casi 20 años, en torno al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, está lejos de ser homogéneo en toda la república, ya que persisten grandes diferencias entre las legislaciones de cada estado, sobre todo en lo que hace a violencia sexual, donde están en juego múltiples criterios, omisiones graves y preocupantes retrocesos. Ese es el caso de la penalización sobre el aborto, inclusive en casos de violación, riesgo de salud de la madre y malformación fetal, que se habían permitido mediante la opinión de médicos facultativos, desde los años cuarenta, en casi todas las entidades del país.

Es medular redoblar los esfuerzos para lograr que las víctimas de la violencia, efectivamente, accedan a la justicia sin ser revictimizadas al enfrentarse al proceso judicial. Y es que, además de sufrir las debilidades y vicios del sistema de justicia, las víctimas deben hacer frente a actos de discriminación y prejuicios, que incrementan las posibilidades de que desistan del proceso de denuncia, puesto que el tránsito por el sistema judicial lesiona su seguridad y derechos.

Habría que decir que la violencia intrafamiliar se encuentra tipificada como delito en todas las entidades federativas, pero aun así existen dos importantes problemas para su probanza como delito:

- a. En algunas entidades federativas el delito se configura por la reiteración de los hechos. Es decir, las personas que denuncian violencia intrafamiliar deben probar que ésta ha ocurrido varias veces.¹⁰
- b. Los Ministerios Públicos carecen de la capacitación para reconocer y dar probanza a formas de violencia diferentes a las lesiones físicas. Así, en los numerosos casos de violencia psicológica, económica, patrimonial o cuando las mujeres no tienen lesiones, se enfrentan a una importante incapacidad para hacer un trabajo técnico-jurídico: no se sabe cómo probar y, por tanto, no se puede integrar de manera diligente una averiguación previa.

Una alternativa que podría coadyuvar en la mejora de los servicios y mecanismos de sanción sería la creación de agencias especializadas en atención a mujeres víctimas de violencia, como existen en varios países (Brasil, España, Colombia). Estas agencias garantizarían la seguridad física de las víctimas y coadyuvarían a mejorar su acceso a la justicia, siempre y cuando contaran con personal especializado en brindar contención, comenzando con Ministerios Públicos con capacidad para integrar el delito; y abogados y abogadas con conocimiento de las implicaciones de la legislación, que brindarían una asesoría jurídica en favor del sostenimiento de las denuncias por parte de las víctimas.

Adicionalmente, hay otros agentes implicados en la procuración de justicia que juegan un rol fundamental en lo que refiere a la VBG. Es el caso de los cuerpos policiales que son, con frecuencia, la primera ventana de atención a las víctimas y que no cuentan con la capacidad necesaria para asistirlos, pues carecen de la información más elemental sobre el fenómeno y argumentan, con frecuencia, que los conflictos violentos intrafamiliares o de pareja son pleitos del *orden privado* y no problemas que violenten el orden público y que, en consecuencia, les compete atender.

De igual forma se requieren estudios que den cuenta de la respuesta del poder Judicial y que permitan conocer el discurso y la jurisprudencia que utilizan los juzgadores para sancionar a los agresores, o para dejar de hacerlo, además de contar con la estadística judicial correspondiente a los casos. Así sería posible valorar los mecanismos para subsanar a las víctimas en casos de sentencias condenatorias, como lo exigen la Convención de Belém do Pará y la propia LGAMVLV.

**Cuadro 1.
Tipos de violencia.**

Violencia sexual

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) la define como: “cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que, por tanto, atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto”.

Entre los diversos tipos de violencia sexual se pueden señalar:

- Las agresiones que comprenden conductas sexuales en que se utiliza la fuerza o intimidación.
- La violación en cualquiera de sus variantes.
- Las actitudes y comportamientos que un adulto realiza para su propia satisfacción sexual sin consentimiento de la otra persona.

Toda actividad sexual impuesta y no consentida por la otra parte. Incluye toda forma de coerción sexual (emocional, física o económica) contra la mujer (en cualquier etapa del ciclo de vida). Puede comprender también la violación o la imposición forzada de determinadas prácticas sexuales.

Violencia física

Las agresiones dirigidas al cuerpo de la víctima de parte del agresor, lo que se traduce en un daño o en un intento de daño, permanente o temporal. Las agresiones físicas comprenden: empujones, jalones, golpes, agresión con armas y algunas otras. Dichas agresiones se manifiestan al amarrarla, patearla, aventarle algún objeto, golpearla con las manos o con alguna cosa, tratar de ahorcarla o asfixiarla, agredirla con un cuchillo o navaja y –en el extremo– dispararle con un arma.

Violencia emocional / psicológica

Cualquier acto o conducta que produce desvaloración, sufrimiento o agresión psicológica. No se limita a insultos, vejaciones o gritos, sino que comprende toda clase de conductas que tienden a humillar a la persona y causar un menoscabo en su valía. Una variante de la violencia psicológica es la violencia emocional, la cual se refiere a las agresiones que no inciden directamente en el cuerpo de la mujer, pero sí en su psique. Se trata de insultos, amenazas, intimidaciones, humillaciones, omisiones, menosprecio, burlas, prohibiciones, coacciones, condicionamientos, insultos, actitudes devaluatorias, de abandono y que provoquen en la mujer deterioro, disminución o afectación a su estructura de personalidad.

La LGAMVLV define la violencia psicológica como: “cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, desamor, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima, incluso al suicidio”.

Violencia económica

Cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima, la cual se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades. Puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.

Incluye todas las formas de agresión que el hombre puede ejercer sobre la mujer con el fin de controlar el flujo de recursos monetarios que ingresan al hogar, o bien, la forma en que dicho ingreso se gasta, como la propiedad y uso de los bienes muebles e inmuebles que forman parte del patrimonio de la pareja. La violencia económica también se presenta en los casos donde el rol de proveedora económica del hogar corresponde principal o exclusivamente a ella.

Feminicidio

La LGAMVLV define el feminicidio como la forma extrema de violencia de género en contra de las mujeres y la manifestación más desconocida de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado. La misoginia –considerada como el desprecio hacia las mujeres– puede conllevar prácticas y valores que justifican y toleran diversas formas de violencia en contra de las mujeres, desde insultos y vejaciones hasta el homicidio, y que incluyen la justificación de la impunidad social o la omisión en los actos de justicia para las víctimas. El término fue utilizado por primera vez en 1801 para referirse al “asesinato de una mujer”. Posteriormente, fue definido como “el asesinato de las mujeres por el hecho de ser mujeres y perpetrado por los hombres”.

Diana Russell y Jill Radford definen femicidio como: “el crimen de odio contra las mujeres” consistente en: “el conjunto de formas de violencia que en ocasiones concluyen en asesinato e, incluso, en suicidios de mujeres”. Marcela Lagarde retoma este concepto definiéndolo como: “el conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros, las desapariciones, de niñas y mujeres, en un cuadro de colapso institucional”. Señala que se trata de una fractura del Estado de derecho, que favorece la impunidad y un crimen de Estado.

III.2. Ámbitos de intervención

Las acciones integradas para erradicar la VBG deben implementarse en los niveles en que se manifiestan los diversos factores de riesgo. Según el Enfoque Ecológico retomado en esta propuesta, se pueden diseñar y aplicar una serie de acciones en cuatro de los cinco niveles identificados por él:

En el nivel individual:

En este nivel se busca actuar sobre las motivaciones y circunstancias individuales que colocan a las personas en riesgo de participar en prácticas violentas, ya sea como víctimas o como perpetradoras de comportamientos violentos o actividades criminógenas.

Las intervenciones en este ámbito se dirigen, fundamentalmente, a fortalecer las capacidades y los recursos individuales para romper patrones de socialización enmarcados por la violencia en general y la VBG, desde temprana edad. Un componente de intervención muy importante es el tratamiento de las adicciones y la prevención de riesgos psicosociales, así como el desarrollo de programas de autoprotección y fortalecimiento de la autoestima.

En el nivel familiar:

Este nivel se refiere a las relaciones más importantes en la vida de las personas, pues en las familias se modela el futuro comportamiento y la identidad de los sujetos, además de pautar sus expectativas y oportunidades de vida. Es reconocido como uno de los planos estratégicos para la intervención preventiva, ya que se ha demostrado que la expresión o prevalencia de relaciones violentas entre los miembros de la familia se transmite o hereda conductualmente, a partir de la socialización primaria.¹¹

Las estrategias de intervención en este nivel pueden ayudar a transformar los patrones de socialización basados en relaciones violentas y orientarse a empoderar a las personas con menos recursos de poder en la familia, mediante la promoción de sus capacidades para

la negociación y la toma de decisiones, en un marco de resolución pacífica de conflictos.

Se trata de emprender intervenciones orientadas a transformar los patrones sexistas, machistas y violentos en la relación padres-hijos/as-hermanos/as; esposos y parejas en general, promoviendo la igualdad, la equidad en la distribución de tareas y el respeto entre mujeres y hombres de la familia, además de incrementar la sensibilidad del grupo familiar ante las diversas formas de violencia (física, emocional o psicológica, patrimonial o económica e, incluso, sexual) que se practican no con poca frecuencia entre los miembros de ésta.

En el nivel comunitario:

Este ámbito es crucial en la generación de localidades seguras y libres de violencia, porque es donde se gestan las redes de relación más próximas, que contribuyen al sostenimiento cotidiano de las relaciones humanas basadas en el reconocimiento mutuo. Es, también, donde se articulan determinadas relaciones económicas, sociales y cívicas, que son las que dan sustento a la vida de los vecindarios, unidades habitacionales, barrios y colonias. Desde el punto de vista de las políticas públicas, las intervenciones en este nivel pueden coadyuvar a reforzar y/o a consolidar lo que se hace en favor de las personas, en el plano individual y de las familias.

La sociabilidad de los espacios comunitarios puede llegar a ser un activo –capital social– para la resolución de problemas comunes (servicios urbanos, inseguridad, regularización de la tenencia de la propiedad, desarrollo urbano, recreación; acciones para compatibilizar la vida doméstica-familiar y las actividades extradomésticas o laborales de las mujeres y otros miembros de la familia). El *quid pro quo* es si este capital social se basa en la confianza, la ayuda mutua, la solidaridad y el respeto a los otros. O, por el contrario, si la sociabilidad construida en los vecindarios sobre sistemas machistas y autoritarios de relación y liderazgo es un lastre porque se ha construido o replanteado sobre prácticas de violencia en el territorio por vandalismo, pandillerismo, deterioro urbano, explotación, corrupción o, aun, el predominio de mafias.

Desde la perspectiva del Modelo de intervención aquí propuesto, se trata de detonar un proceso de reconstrucción de la solidaridad y propiciar el fortalecimiento de los derechos y la ciudadanía en el territorio, a partir de intereses u objetivos compartidos en la comunidad, bajo el principio de favorecer la cohesión y lograr la reconstrucción o rehabilitación de un tejido social más virtuoso en comunidades ciudadanas, pacíficas, diversas y apropiadas de su propio proceso de reconstrucción.

Los principios del trabajo comunitario son: la participación social; la promoción de la cultura de la legalidad; el fortalecimiento de la conciencia ciudadana (deberes y derechos); la resolución pacífica de conflictos mediante la negociación asistida; y la difusión y mayor conciencia de los derechos humanos y del principio de la no discriminación.

Las intervenciones deben aplicar estos principios a partir de la organización de los diversos grupos que integran las comunidades (mujeres, jóvenes, migrantes, indígenas), así como del establecimiento de redes entre los servidores públicos y las agencias gubernamentales y sociales que trabajen de manera coordinada en favor de la seguridad ciudadana y la no violencia.

En el nivel social:

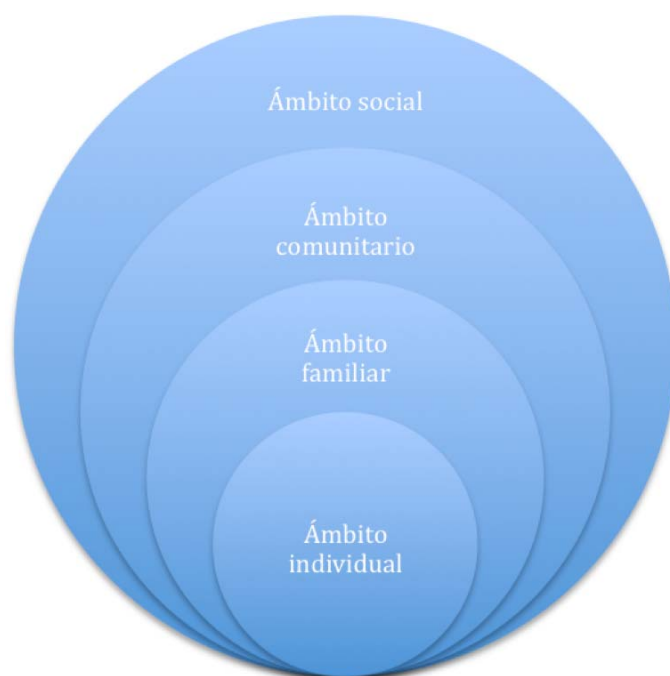
El propósito de las intervenciones en este nivel –que corresponde a gobiernos de ciudad o municipio, entidad federativa o zona metropolitana– es, de entrada, trabajar para modificar las condiciones sociales y la infraestructuras de las comunidades barriales y de los vecindarios o zonas. De esa manera se reducirá la desigualdad social y territorial en los equipamientos y servicios, propiciando mayores oportunidades de bienestar social para la población, especialmente para los grupos en mayor riesgo de ser afectados por la VBG.

Consiste en ofrecer a la población alternativas educativas, de capacitación y empleo, así como mejorar la oferta de servicios de justicia, salud, deporte, actividades artísticas, oficios y rehabilitación de

adicciones, sobre todo para la población joven. En esta vertiente preventiva se incluyen ayudas y asesoría para apoyar el rol que juegan, actualmente, las mujeres en las familias como generadoras de ingresos.

También son indispensables programas culturales para promover cambios en los estereotipos sociales de género, los cuales propician la violencia en todas sus variantes. Asimismo, se requiere fortalecer el trabajo de comunicación y difusión en torno a los cambios económicos, jurídicos y culturales que se presentan en las relaciones entre los géneros, a fin de facilitar la asimilación de los tránsitos en curso, producto de las transformaciones en los roles de mujeres y hombres, tanto en la economía como en lo social.

Gráfico 3. Ámbitos de intervención.



III.3. Lineamientos de intervención

En este último componente se presentan estrategias y lineamientos de acción que deben implementarse como parte de las acciones integradas para erradicar la VBG. Se describen y exponen para cada uno de los niveles de intervención y en función de los cuatro elementos de la política –ya abordados páginas atrás–: la prevención, atención, sanción y erradicación, subrayando siempre el carácter holístico que debe procurarse en la intervención pública en la materia. Como parte de la exposición se incluye una columna que refiere a la sectorialidad de cada lineamiento, para dar cuenta de las instituciones que estarían convocadas a participar en su implementación.

Es importante añadir que lo que a continuación se muestra recupera experiencias exitosas de intervención, en seguridad ciudadana, que se han dado en algunos países de la región latinoamericana, pero que pueden enriquecerse a partir de experiencias concretas en México.

Ámbito individual

Objetivo estratégico: desarrollar capacidades individuales que permitan establecer relaciones interpersonales no violentas, respetuosas de los derechos humanos y con sentido de ética y responsabilidad social.

Lineamientos para la PREVENCIÓN	Sectorialidad
<ul style="list-style-type: none">Desarrollar capacidades individuales en poblaciones vulnerables a incurrir en conductas adictivas y formas violentas de resolver conflictos (baja resistencia a la frustración, poca autonomía, pérdida de empleo, pérdida de seres queridos).	<ul style="list-style-type: none">Secretaría de Salud (Ssa): Programa de Acción para la Prevención y el Tratamiento de las Adicciones (local/estatal/federal).Ssa: Promoción de la salud (NOM).
<ul style="list-style-type: none">Fomentar la conciencia personal sobre las estrategias de autocuidado y seguridad mediante campañas y procesos educativos para la ciudadanía. Conocimiento de riesgos a la integridad personal.	<ul style="list-style-type: none">Secretaría de Seguridad Pública (SSP); Secretaría de Educación Pública (SEP) (estatal).Programa de Comunidad Segura (local).

	<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) /local, estatal. - Municipios.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar grupos de reflexión y capacitación sobre masculinidades alternativas y cambios en las relaciones entre los géneros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutos estatales y oficinas municipales de la mujer. - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> • Implementar talleres de autodefensa para mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> - OSC. - Instancias municipales de la mujer.
<ul style="list-style-type: none"> • Difundir y educar en derechos humanos y no discriminación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), SEP estatal, institutos estatales y oficinas municipales de la mujer.

Lineamientos para la ATENCIÓN	Sectorialidad
<ul style="list-style-type: none"> • Detectar tempranamente y atender la salud de víctimas directas e indirectas de la VBG. Aplicar la NOM-046-SSA2-2005. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sector Salud.
<ul style="list-style-type: none"> • Conformar grupos de ayuda mutua para víctimas y testigos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol): Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas. - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas de reeducación para agresores. 	<ul style="list-style-type: none"> - OSC. - Ssa.
<ul style="list-style-type: none"> • Brindar servicios de asesoría jurídica gratuita a las víctimas de violencia sobre sus derechos, el marco jurídico que las protege y los procesos judiciales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Procuradurías estatales. - DIF. -Instancias estatales y municipales de la mujer. - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> • Brindar servicios de asesoría psicológica a las víctimas que estén orientados al empoderamiento y el reconocimiento de su derecho a vivir libres de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas. - DIF. - Municipios.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar políticas de promoción laboral tendientes a fortalecer la independencia económica de las personas que han sido víctimas de VBG. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa de Opciones Productivas.
<ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo crediticio para proyectos productivos y para vivienda a personas que han sido víctimas de VBG. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa de Opciones Productivas. - Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
<ul style="list-style-type: none"> • Implementar medidas de acción afirmativa que 	<ul style="list-style-type: none"> - Sector empresarial.

faciliten la inserción laboral de las víctimas de violencia (estímulos fiscales, distintivos).	- Secretaría de Economía (SE). - Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). - Gobiernos estatales y federales.
• Desarrollar programas de rehabilitación para personas adictas, sin lesionar sus garantías individuales.	- Ssa de los estados. - OSC.
• Desarrollar programas de reinserción social y laboral para las personas adictas rehabilitadas.	- STPS. - Gobiernos estatales y federal.

Lineamientos para la SANCIÓN	Sectorialidad
• Ofrecer asesoría jurídica a las víctimas de VBG, respecto de la forma de recabar las pruebas, establecer las demandas y todo el proceso judicial.	- Procuradurías estatales; centros de justicia familiar. - Sedesol: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas. - DIF. - Municipios.

Ámbito familiar

Objetivo estratégico: promover la democratización de las relaciones familiares y el empoderamiento de las mujeres y los sujetos con menos recursos de poder (ancianos, niños, niñas, personas con discapacidad) para influir en las decisiones familiares.

Lineamientos para la PREVENCIÓN	Sectorialidad
• Desarrollar estrategias orientadas a mejorar la capacidad de negociación y de toma de decisiones familiares de los sujetos con menores recursos de poder (mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad).	- DIF. - OSC.
• Implementar acciones afirmativas para garantizar los derechos a la propiedad, la vivienda y la tierra de todas las personas que conforman los grupos familiares, para promover la distribución de los recursos y el poder al interior de las familias.	- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). - Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. - Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. - Fondo de la Vivienda del

	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
<ul style="list-style-type: none"> Implementar programas educativos y campañas que desarrollen habilidades para resolver conflictos en el marco de la dinámica familiar. 	- DIF.
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar campañas para el reconocimiento de los niños y las niñas, y la erradicación del maltrato infantil en la familia. 	- DIF.
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar una política de control de armas de fuego en los hogares para disminuir el riesgo de lesiones graves y muerte de miembros del grupo familiar. 	- SSP.
<ul style="list-style-type: none"> Comprometer a las diversas organizaciones de la comunidad –Iglesia, centros de padres, juntas de vecinos, organizaciones juveniles y grupos de la tercera edad– en el cambio de las normas y valores que legitiman y no sancionan las situaciones de violencia en el espacio familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> OSC. Centros escolares. Empresas. Iglesias.

Lineamientos para la ATENCIÓN	Sectorialidad
<ul style="list-style-type: none"> Ofrecer servicios de terapia grupal para familias que hayan sobrevivido la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> DIF. OSC.
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar servicios de orientación y resolución de conflictos para parejas y familias. 	<ul style="list-style-type: none"> DIF. OSC.
<ul style="list-style-type: none"> Incorporar en los programas de salud mental dispositivos para la rehabilitación de personas víctimas de violencia, agresores y testigos. 	<ul style="list-style-type: none"> DIF. OSC.

Lineamientos para la SANCIÓN	Sectorialidad
<ul style="list-style-type: none"> Generar mecanismos que permitan seguir el cumplimiento de los deberes de pensión alimenticia y sancionar a quienes los incumplan. 	- Juzgados de familia.

Ámbito comunitario

Objetivo estratégico: generar condiciones que hagan sentirse seguras a todas las personas para transitar, utilizar y ocupar los espacios comunitarios (colonias, barrios, escuelas, centros de trabajo, lugares de esparcimiento), sin riesgo de sufrir las consecuencias de la VBG.

Lineamientos para la PREVENCIÓN	Sectorialidad
<ul style="list-style-type: none"> Asegurar una movilidad urbana segura para todas las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos - Municipios.
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el alumbrado público, la visibilidad y la red telefónica en las colonias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. - Municipios.
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar proyectos de revitalización y recuperación de espacios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. - Municipios.
<ul style="list-style-type: none"> Promover proyectos culturales que propicien la reapropiación de los espacios públicos en desuso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. - Municipios.
<ul style="list-style-type: none"> Generar alternativas para la participación social en el diseño de la identidad e imagen barrial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. - Municipios. - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar talleres de artes, oficios, empresas lúdicas y deportivas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos - Municipios. - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar las condiciones de infraestructura y servicios en las colonias y barrios, orientados a brindar seguridad a las personas (instalación de alarmas, centinelas comunitarios). 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. - Municipios.
<ul style="list-style-type: none"> Implementar talleres de resolución pacífica de conflictos a nivel comunitario, que habiliten a la población para resolver sus conflictos cotidianos, evitando las prácticas violentas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. - Municipios. - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> Conformar consejos de seguridad ciudadana, integrados por representantes de los gobiernos locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipios. - OSC.

y de la sociedad civil, con el objetivo de impulsar, formular y vigilar la operacionalización de políticas públicas locales en materia de prevención y atención de la VBG.	
<ul style="list-style-type: none"> • Implementar patrullajes policiales visibles y turnos de vigilancia a cargo de vecinos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipios. - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar campañas de comunicación en medios locales tendientes a divulgar los derechos de las mujeres y a combatir los estereotipos sexistas. 	<ul style="list-style-type: none"> - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar al personal docente en temas como adicciones, perspectiva de género, ciudades seguras, derechos humanos y seguridad ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías estatales de educación pública: Programa Constrúye-T.
<ul style="list-style-type: none"> • Implementar programas de prevención del abuso sexual en las escuelas, que hagan énfasis en la promoción del autocuidado y la denuncia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías estatales de educación pública: Programa Constrúye-T.
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar materiales que orienten al personal docente para aplicar estrategias de prevención y resolución pacífica de los conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías estatales de educación pública: Programa Constrúye-T.
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la creación de espacios de paz y de mediación de conflictos en las escuelas públicas y privadas de todo el país, que instruyan sobre la importancia de la cooperación, la cultura de la paz y la resolución pacífica de los conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías estatales de educación pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Inducir la participación de los padres en la gestión de las escuelas y utilizarlas como centros de encuentro para los barrios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías estatales de educación pública. - DIF.
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la solución pacífica de conflictos escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías estatales de educación pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la participación de madres y padres de familia en actividades de mantenimiento de las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías estatales de educación pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Promover el análisis y la reflexión en las aulas sobre los sentimientos y consecuencias que se generan cuando se vive el rechazo, la discriminación y la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías estatales de educación pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y supervisar los espacios escolares de riesgo de abuso, maltrato y violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías estatales de educación pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Comprometer a las empresas y gremios laborales a desarrollar políticas consensuadas para definir normativas claras y aplicables para la detección, tratamiento y recuperación de trabajadores y trabajadoras con conductas adictivas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas. - Sindicatos. - STPS.
<ul style="list-style-type: none"> • Implementar campañas de prevención del abuso de licor y otras adicciones en los centros laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas. - Sindicatos. - STPS.

Lineamientos para la ATENCIÓN	Sectorialidad
<ul style="list-style-type: none"> • Instalar casas de acogida, albergues y refugios, con personal especializado, para víctimas de VBG y sus familiares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutos estatales de la mujer. - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar servicios de atención a víctimas de violencia durante las 24 horas del día (policía, salud, DIF) y durante todos los días del año. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ssa (centros de salud, clínicas y hospitales). - DIF. - Municipios.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar protocolos de detección y atención, de acuerdo con los distintos niveles de riesgo y tipos de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutos estatales de la mujer. - Ssa (centros de salud, clínicas y hospitales). - DIF. - Municipios.
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la conformación de observatorios ciudadanos que den seguimiento a las políticas y programas públicos de atención a la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la conformación de redes comunitarias que generen iniciativas de atención a víctimas de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - OSC.
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar líneas de atención en las comisiones de derechos humanos para casos de hostigamiento y acoso sexual por parte de servidores públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisiones de derechos humanos.
<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer servicios de atención a víctimas de violencia, hostigamiento y acoso sexual en centros educativos y laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutos estatales de la mujer. - DIF.
<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer procesos de contención al personal que labora con víctimas de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ssa.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar campañas de divulgación de los servicios de atención a personas violentadas, que contemplen poblaciones específicas (indígenas, analfabetas, con discapacidades, migrantes indocumentadas). 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutos estatales de la mujer. - Ssa. - DIF. - SEP. - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Lineamientos para la SANCIÓN	Sectorialidad
<ul style="list-style-type: none"> • Crear agencias especializadas en VBG. 	<ul style="list-style-type: none"> - Procuradurías Generales de Justicia (PGJ).
<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la elaboración de códigos de conducta en escuelas y lugares de trabajo, en los que se establezcan sanciones para las personas que practiquen el hostigamiento y acoso sexual. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sindicatos. - Escuelas. - Empresas.
<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la elaboración de códigos de conducta en las escuelas, en los que se establezcan medidas sancionatorias para los niños y niñas que tengan prácticas violentas con sus similares (<i>bullying</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> - Escuelas.

<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de sanción para servidores públicos que practiquen el hostigamiento y acoso sexual (inhabilitación, despido). 	<ul style="list-style-type: none"> - Poderes Legislativos, federal y local.
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar medidas disciplinarias para el personal que trafique con drogas en escuelas y lugares de trabajo. La política en este sentido debe ser muy clara a la hora de distinguir entre consumo, tenencia y tráfico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sindicatos. - Escuelas. - Secretarías estatales de educación pública. - Empresas.

Ámbito social

Objetivo estratégico: impulsar cambios en las normas sociales que legitiman la VBG; cuestionar la *normalización* de la violencia como forma para resolver conflictos; y difundir el conocimiento de los derechos humanos.

Lineamientos para la PREVENCIÓN	Sectorialidad
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas educativos de formación en derechos humanos que refuercen un sentido de empoderamiento desde la infancia, consolidado por conductas de reconocimiento y respeto al ejercicio de los derechos humanos, especialmente aquellos del ámbito civil (expresión, autonomía, respeto a la identidad y la libertad, creencias). 	- SEP.
<ul style="list-style-type: none"> • Concientizar a las personas sobre la importancia de las soluciones no violentas de conflictos y los riesgos de las prácticas violentas. 	- SEP. - Medios de comunicación.
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar en el plan de estudios (desde preescolar hasta preparatoria) contenidos referentes a derechos humanos, la resolución no violenta de conflictos y la no violencia contra las mujeres. 	- SEP.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y promover contenidos educativos en textos de educación para el fortalecimiento de estilos de vida saludables y la no violencia. Estos contenidos deben ser diferenciados para áreas rurales y comunidades indígenas. 	- SEP.
<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar el lenguaje sexista en los textos educativos e integrar contenidos orientados a la eliminación de estereotipos sexistas y discriminatorios. 	- SEP.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar acciones afirmativas contra la discriminación laboral mediante incentivos fiscales a empresas que desarrollen actividades de prevención de la violencia. 	- STPS.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar campañas de divulgación del derecho a una vida libre de violencia que contemplen poblaciones específicas (indígenas, analfabetas, con discapacidades, migrantes indocumentadas). 	- Institutos estatales de la mujer. - Ssa. - DIF. - SEP. - CDI.
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la creación de observatorios para medios de comunicación que revisen y señalen los mensajes y contenidos discriminatorios y emitan recomendaciones al respecto. 	- Secretaría de Gobernación (Segob).
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar campañas de comunicación contra la estigmatización de grupos sociales vulnerables a la violencia: prostitutas, niños y niñas en situación de calle, 	- Segob.

indígenas, grupos de diversidad sexual, mujeres, personas con discapacidad, indigentes y ancianas.	
• Desarrollar estrategias que permitan la conciliación de la vida familiar y la laboral, así como la distribución igualitaria de los deberes domésticos al interior de los hogares.	- STPS. - Instituciones públicas.
• Instalar guarderías y estancias infantiles que garanticen el cuidado y la protección de niños y niñas mientras padres y madres se encuentran laborando. Es importante que este servicio esté al alcance de todas las personas incorporadas, formal e informalmente, al mercado laboral.	- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). - ISSSTE. - DIF.
• Ampliar los horarios escolares.	- SEP.
• Implementar medidas afirmativas que estimulen el acceso de las mujeres a puestos directivos y de toma de decisión.	- Ejecutivos estatales. - Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).
• Recopilar y sistematizar información sobre los principales guetos de segregación laboral por sexo y generar políticas públicas que permitan modificar esa condición.	- STPS.
• Estimular las <i>buenas prácticas</i> de igualdad, no discriminación y cultura de la legalidad a través de estímulos fiscales y difusión en medios de comunicación.	- Segob. - Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
• Impulsar la adopción de medidas especiales que aseguren la igualdad de oportunidades y la no discriminación en los procesos de selección, contratación y promoción de las y los servidores públicos y trabajadores y trabajadoras de empresas privadas.	- Secretaría de la Función Pública (SFP).
• Crear la licencia de paternidad.	- Poder Legislativo.
• Establecer procesos de certificación para las escuelas que desarrollan programas y estrategias de prevención y atención de la violencia.	- SEP.
• Implementar la educación sexual para enfrentar los prejuicios y estereotipos sexistas, así como prevenir el abuso sexual y los embarazos prematuros.	- SEP.

Lineamientos para la ATENCIÓN	Sectorialidad
• Divulgar las sanciones que actualmente fija la legislación nacional y estatal para perpetradores de violencia contra las mujeres.	- Segob. - Inmujeres.
• Homologar la legislación de todas las entidades federativas eliminando la reiteración para configurar el delito de violencia intrafamiliar.	- Segob. - Poder Legislativo.
• Recopilar y sistematizar información estadística sobre	- Poder Judicial.

las sentencias por violencia familiar y las resoluciones de divorcio con la violencia como causal.	
<ul style="list-style-type: none"> • Crear juzgados especializados en VBG en todas las entidades federativas. 	- Poder Judicial.
<ul style="list-style-type: none"> • Generar mecanismos de sanción impositiva para empresas que apliquen medidas discriminatorias como desigualdades salariales, segregación laboral y hostigamiento sexual. 	- Poder Legislativo.
<ul style="list-style-type: none"> • Generar mecanismos de sanción para empresas, instituciones u organizaciones que soliciten la prueba de embarazo o realicen despidos por este motivo. 	- STPS.

IV. Criterios de operación del Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras

Esta propuesta no estaría completa sin exponer las condiciones básicas e indispensables para poner en marcha el Modelo Ecológico, que a continuación se explicitan. Se trata de seis criterios imprescindibles para generar las condiciones necesarias en la formulación de planes y programas locales. Éstos son:

IV.1. Gobernabilidad: voluntad política y acuerdo entre gobiernos

La gobernabilidad se define como la capacidad de los gobiernos para alcanzar objetivos al menor costo posible. Sus tres componentes básicos son eficacia, legitimidad y estabilidad.

Un gobierno eficaz tiene mayor probabilidad de encontrar cumplimiento o aceptación social de sus decisiones políticas. Un sistema de gobierno será mejor en la medida que posea más capacidad de adaptación y flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno, nacionales e internacionales, tanto en lo político y social como en lo económico. La gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental (Camou, s/f).

En sistemas federales y bajo gobiernos divididos –aquellos en los que el Ejecutivo está en manos de un partido y el parlamento de otro–, la gobernabilidad requiere voluntad política y capacidad para realizar acuerdos. Esto es mucho más importante cuando se trata de regímenes federales como el mexicano, donde –por ejemplo– las competencias en materia de seguridad y procuración de justicia se encuentran distribuidas en los tres ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

Como ya se ha señalado, el Modelo Ecológico propone intervenciones en el nivel micro, meso y macrosocial, que atañen a la competencia e interrelación de los tres ámbitos de gobierno. En este sentido, la única base posible para su puesta en marcha

es el acuerdo político sostenido, que permita formular y operar los diversos programas concurrentes y hacerlos eficientes, eficaces y estables.

IV.2. Coordinación y cooperación

La puesta en marcha de un modelo integral como el propuesto exige una eficiente y adecuada cooperación y coordinación entre niveles de gobierno, por cuanto cada uno de ellos debe realizar intervenciones específicas en el plano respectivo de sus competencias. En el caso que aquí ocupa, el plano individual, familiar y comunitario de la intervención le corresponden, mayormente, a los gobiernos locales, con la participación del gobierno estatal para las políticas sectoriales; al gobierno federal le competen los problemas macrosociales.

De entrada, esto supone la construcción de acuerdos respecto de los objetivos y planos de la concurrencia de acción, entre los tres niveles de gobierno, que hagan posible articular políticas y programas de prevención y atención a la VBG. Además, se requiere la creación de grupos de trabajo intergubernamentales para buscar la alineación y complementariedad de programas, proyectos, presupuestos y operaciones; la definición de las estrategias y políticas de comunicación; y la creación de mecanismos de monitoreo y evaluación permanentes.

La coordinación y cooperación entre sectores de política distintos, que tienen mandatos orientadores y normatividades, así como especializaciones profesionales distintas, no es algo fácil de lograr. Menos cuando el tema suscita tanta resistencia, ya que el tratamiento directo de la violencia puede provocar, en no pocos casos, rechazo ante la sensación de que *rebasa* las capacidades normativas y profesionales de los prestadores de servicios; o concita empatía o aversión hacia los ofensores por parte de numerosos funcionarios y prestadores de servicios que, como personas, viven situaciones semejantes, ya sea en el papel de víctimas u ofensores.

La coordinación alude, así, a tres dimensiones básicas de las políticas públicas: a) su integración; b) su coherencia; y c) las formas de gestión.

La integración se refiere a la efectiva incorporación de las directrices, objetivos estratégicos y restricciones, impuestos o elegidos, en el proceso de negociación, formulación y diseño de las políticas de cada sector y nivel de gobierno. Su propósito

es garantizar, desde el comienzo, la compatibilidad y coherencia entre las diversas políticas que concurren con el fin de crear entornos urbanos seguros y libres de violencia.

Para una conveniente integración de políticas se necesitan canales adecuados de comunicación entre los distintos sectores y niveles de gobierno, para facilitarles el participar –desde el principio– en el proceso de formulación y diseño de las políticas que persiguen los objetivos compartidos. En la implementación, a cada una de las instancias involucradas de los diferentes niveles de gobierno les corresponderá participar de manera concreta.

Lo anterior exige, a su vez, contar con una infraestructura institucional y organizativa adecuada, que viabilice y facilite la comunicación, el intercambio de información, la evaluación técnica de alternativas *ex ante*, sin descontar la negociación y resolución de eventuales controversias de interés que surjan en el proceso. En el fondo, consiste en el acuerdo político y la confianza que se crea entre actores y agencias de niveles de gobierno asociados en torno al objetivo de producir ambientes seguros y libres de violencia. Después de todo, implica resolver conflictos de interés con la mediación de criterios técnicos y negociaciones operativas.

La coherencia entre políticas públicas implica el grado de consistencia lógica con que se vinculan entre sí las acciones e intervenciones sectoriales o de diversas instituciones que concurren en el objeto común. La búsqueda de coherencia presupone eliminar incompatibilidades entre objetivos, metas, estrategias y otros aspectos. En cambio, necesita promover sinergias positivas entre los organismos encargados de implementarlas. Los esfuerzos por la transparencia, la comunicación, la cooperación y la responsabilidad que predominen entre los actores y agentes de gobiernos asociados serán decisivos para lograr la unidad de la acción, en aras del propósito común.

Por último, la gestión de políticas públicas remite al trabajo diario de implementación racional y consensuada de directrices, objetivos y metas que realizan autoridades, equipos y organismos públicos, de diferentes sectores y niveles de gobierno. Supone la ejecución de actividades y tareas que solicitan la atención conjunta, cooperativa y sincronizada de diferentes ámbitos de gobierno. Por ello, involucra la existencia de mecanismos institucionales o sistematizados que faciliten el intercambio de información para el diálogo, la concertación, la planificación y la implementación de

programas, proyectos y acciones que piden la participación de múltiples equipos profesionales, así como el monitoreo de lo realizado.

Una buena práctica en materia de coordinación es la *Guía de atención-identificación de posibles casos de delitos sexuales*, elaborada por el Consejo Distrital para la Atención Integral a Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, en Bogotá, Colombia (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005) cuyo fin es diseñar, formular y adoptar políticas sociales, económicas, educativas y de seguridad. Esta *Guía* articula programas de varias entidades responsables y ofrece, a través de un flujograma, los recursos institucionales a los que hay que recurrir y en qué orden, con las consiguientes direcciones y teléfonos. Dicha labor posibilita a cualquier funcionario/a público/a atender a niñas y niños víctimas de violencia sexual, y conocer las rutas institucionales que deben seguir en el acompañamiento de los mismos (Rainero, 2006: 49).

IV.3. Transversalidad e intersectorialidad

La transversalidad es un método de gestión de políticas intersectoriales, es decir, de aquellas cuyos objetivos de intervención cruzan las fronteras de sectores y organizaciones y que, incluso, pueden involucrar la participación tanto de instituciones públicas como organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Políticas de mejoramiento y sustentabilidad ambiental y de igualdad de género son algunos casos de políticas transversales, que se ponen en marcha hoy día porque, para lograr los propósitos propuestos de estas políticas, se requiere el esfuerzo concurrente de diversos sectores.

La transversalidad permite incorporar un principio o un objetivo común y nuevo a las acciones y programas de varios sectores de política, así como aplicar recursos de autoridad, financieros y humanos, de las distintas esferas de competencia involucradas, en aras de conseguir el propósito común. Esto exige planeación concertada y coordinada entre agencias y actores en cada uno de los proyectos que realizan. Gracias a ello pueden producirse sinergias y optimizar y aumentar rendimientos entre las acciones que desarrollan los diversos sectores institucionales (Incháustegui y Ugalde, 2004).

En el caso de la VBG y la generación de entornos seguros y libres de violencia, la acción transversal o transversalizada busca la incorporación de la perspectiva de igualdad de derechos; y la no discriminación de las mujeres y de quienes cuentan con una orientación sexual diferente, así como de indígenas, migrantes y personas con capacidades diferentes. Su fin es generar entornos seguros e integrar a los hombres en los esfuerzos para construir relaciones pacíficas, incluyentes y respetuosas de la legalidad.

El principio de transversalidad exige, también, trascender la visión autárquica o Estado céntrica de las políticas –definidas, diseñadas e implementadas por el gobierno– para dar paso a la participación ciudadana; la cooperación intersectorial, intergubernamental y público-social-privada; y para estar en condiciones de responder con flexibilidad y mayor eficacia a la diversidad de localidades y grupos de cada región.

Los gobiernos locales pueden y deben impulsar políticas municipales en las que estén involucradas las instancias encargadas de seguridad, con la concurrencia de instituciones de educación, salud, desarrollo social, cultura, protección civil, entre otras, además de áreas como obras públicas, alumbrado, transporte, vivienda y desarrollo urbano. Simultáneamente, es necesario que los actores gubernamentales impulsen acciones interinstitucionales donde participen actores de la sociedad civil: académicos, investigadores, organizaciones no gubernamentales, asociaciones vecinales y la ciudadanía en general. Estos espacios deben crear consensos en donde los planes, objetivos y estrategias locales puedan establecerse de manera integral.

Un ejemplo de buena práctica del principio de transversalidad es el Programa de Prevención de la Violencia Familiar, impulsado por la policía, la administración municipal y el Consejo Municipal de la ciudad de Charlottetown, Isla Príncipe Eduardo, Canadá, en 2001.

Este Programa enfatiza un enfoque integral en la creación de conciencia y la educación de la comunidad que facilite asociaciones intergubernamentales, interjurisdiccionales y entre el sector voluntario, para fortalecer el marco regulador y el recurso humano de la municipalidad, al tiempo que involucra el apoyo y la retroalimentación ciudadana a través de presentaciones de alcance a la comunidad como Internet y otros medios.

Para ello, la municipalidad de Charlottetown impulsó un fuerte entrenamiento educativo y de creación de conciencia sobre la prevención de la violencia para sus servidores públicos. Este entrenamiento es parte de las prácticas y políticas de administración del departamento de Recursos Humanos de la ciudad, con miras a garantizar su durabilidad y continuidad.

Para complementarlo, se diseñó un *kit* integral de información al que cada empleado tiene derecho. Éste contiene una pequeña tarjeta amarilla de referencia con los nombres y números de teléfono de varias instancias municipales que pueden auxiliar a las víctimas de violencia. En la actualidad, el *kit* es parte permanente del uniforme que visten los empleados del municipio.

Para subrayar su fuerte compromiso con la prevención de la violencia, la municipalidad colocó un gran listón estilizado color púrpura en la torre de la alcaldía en 2001 (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2008: 16). El listón está relacionado con la Campaña Anual del Listón Púrpura contra la Violencia, que se inició gracias al Consejo Consultivo sobre el Estado de la Mujer, en 1992, para recordar a las 14 mujeres que fueron asesinadas en Montreal en 1989. La campaña buscaba crear conciencia sobre la violencia contra las mujeres y, por tanto, complementa la lucha de la ciudad contra la violencia familiar. Finalmente, la municipalidad ha utilizado la herramienta de auditoría de seguridad de la mujer para identificar los factores que aumentan el miedo al crimen, mejorar el ambiente y aumentar la percepción de seguridad de las mujeres. Esto asegura, una vez más, su participación activa al hacer su comunidad más segura (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2008: 16).

IV.4. Participación ciudadana

La participación ciudadana es la que hacen las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas (Oakley, 1991). Es utilizada para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público. Se trata de la consulta, discusión, planteo de propuestas y todo tipo de actividades en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.

La participación ciudadana es la clave para transformar el espacio de lo local en un auténtico espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Por ello se refiere, específicamente, a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales), en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi, 1998).

El Modelo Ecológico considera, precisamente, que uno de los espacios idóneos para que las mujeres y los hombres logren ejercer su ciudadanía es el espacio local y comunitario, ya que es el *locus* más próximo y cotidiano donde se deben disfrutar y ejercer los derechos, ponerlos en práctica, reclamarlos, defenderlos y promoverlos (Carrión, Pontón y Armijos, 2009).

La búsqueda de seguridad y de una vida libre de violencia ofrece una gran oportunidad para fortalecer la participación, la organización y la confianza ciudadana, mediante el fomento y la producción de consensos sociales entre las personas en los entornos más próximos a su cotidianidad.

Dicha participación puede darse desde el momento en que se reconocen cuáles son las causas y fuentes de la inseguridad y la violencia que se presentan en las comunidades y cómo se practica y experimenta por parte de los distintos grupos sociales: mujeres, hombres, niñas, niños, indígenas, migrantes, jóvenes de ambos sexos, personas de la tercera edad, etcétera. El objetivo es identificar los riesgos a los que están expuestos y hacerlos partícipes en la generación de los cambios en favor de la seguridad y la vida libre de violencia.

Un requisito fundamental en este proceso será la instauración de consejos de seguridad ciudadana, conformados por representantes de los gobiernos locales y de la sociedad civil, que tendrán como fin central impulsar, formular y vigilar la operacionalización de políticas públicas locales en la materia.

IV.5. Evaluación y rendición de cuentas

Actualmente es mayor el consenso respecto de que toda política pública debe ser evaluada para garantizar que se cumplan los fines propuestos por los gobiernos,

para fortalecer la legitimidad y gobernabilidad política. Las funciones de la evaluación tienen que ver con los usos que se le pretende dar. Stufflebeam y Shinkfield (1987) señalan tres funciones: 1) perfeccionamiento o mejora (*improvement*); 2) rendición de cuentas o responsabilidad (*accountability*); y 3) orientación y aprendizaje para acciones futuras (*enlightenment*).

La mejora de un programa o política permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre el propio quehacer de la acción pública. En este sentido, la evaluación es un instrumento de perfeccionamiento que cuida la calidad de un servicio o programa por parte de todos los agentes críticos involucrados en el proceso, especialmente el personal del servicio y la organización que lo promueve. Lógicamente, esta función refuerza la atención al contexto concreto y determinado de lo que se está evaluando; es decir, a las necesidades y naturaleza de las personas a quienes están destinados los servicios.

La rendición de cuentas y responsabilidades, segunda tarea de la evaluación, hace de ésta un instrumento para que los diferentes niveles de responsabilidad involucrados en una política rindan cuentas sobre la gestión y los resultados del programa. La rendición de cuentas debe darse a varios niveles e involucrar a la ciudadanía. El ciudadano/a tiene derecho a saber no sólo en qué se están empleando los fondos públicos, sino también con qué grado de idoneidad, eficacia y eficiencia se están asignando, gestionando y empleando dichos fondos.

La tercera función, orientar acciones futuras, tiene que ver –esencialmente– con el programa concreto evaluado, en un contexto, situación y momento determinado, de forma que se contribuya a su mejora y se rindan cuentas sobre el mismo. La evaluación es útil porque arroja una información sistemática que contribuye al conocimiento no sólo del programa, servicio o política concreta, sino también del abordaje general de determinados problemas públicos.

En el marco de este Modelo, la evaluación y rendición de cuentas implican que se generen indicadores de seguimiento de los resultados que se esperan obtener de las diversas intervenciones propuestas, con la participación de la población involucrada. De esa manera se pretendería mejorar y perfeccionar las acciones emprendidas; afinar los objetivos, si es necesario; y evaluar la pertinencia de los mecanismos de gestión y coordinación que se han establecido para alcanzarlos.

Una política o programa que atiende contextos y situaciones específicos –como el Modelo Ecológico– nunca tiene garantizados los resultados deseables. Por ello, su implementación es un proceso de ida y vuelta: de los diagnósticos y la formulación de programas y acciones a la revisión de mecanismos para la puesta en marcha; y, finalmente, a los resultados alcanzados, contables y medibles en términos de los objetivos deseados por parte de la ciudadanía (mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes de ambos sexos), la cual puede determinar, en última instancia, si los objetivos perseguidos en materia de seguridad y violencia se están alcanzando o no.

IV.6. Profesionalización del personal y sistematización de las experiencias

Con frecuencia se reconoce que la profesionalización es una condición necesaria para contar con personal capacitado y prestar adecuadamente los distintos servicios que supone el Modelo propuesto.

Desarrollar una política de profesionalización requiere contar con perfiles profesionales que orienten la selección, capacitación y formación del personal que puede y debe participar en las acciones integradas para prevenir, atender y sancionar la VBG. Y, una vez que estén definidos los perfiles, se diseñen modelos de formación por competencias a partir de estándares para el desempeño de las distintas funciones. Esto podrá complementarse con un programa de actualización que atienda aspectos no contemplados en la formación por competencias, pero necesarios para aumentar la sensibilización, la contención, la innovación y el sentido crítico y humanista de los servicios puestos en marcha.

No se puede soslayar la necesidad de acompañar al personal involucrado con programas terapéuticos de contención y soporte, sobre todo para aquellos y aquellas que dan atención a las mujeres en situación de crisis. Es también muy importante que se den condiciones de seguridad y realización de carrera profesional en el trabajo, para reducir la movilidad que afecta, continuamente, la consolidación de equipos competentes y experimentados; y que se prohíba la contratación de personas sin experiencia ni perfiles adecuados o en detrimento de la calidad y la eficacia. Resulta medular que se establezcan mecanismos de evaluación del desempeño del personal, que eviten climas persecutorios pero contribuyan y estimulen la mejora continua de su desempeño.

Respecto de la atención directa a víctimas de VBG –en especial, la que se da en las áreas de salud y procuración de justicia– es preciso llevar a cabo mecanismos y herramientas que estandaricen la calidad de la atención y sistematicen el trabajo de los organismos involucrados.

Uno de los aspectos más sentidos por el personal que presta servicios en estos sectores es la falta de herramientas que clarifiquen los procedimientos que se deben seguir en la detección, atención, canalización y asesoría de las víctimas de la VBG, al tiempo que posibiliten un mejor conocimiento del papel que juega cada agente y todo el conjunto de la estructura de servicios en el tratamiento. Esto implica que se deban realizar protocolos para cada uno de los servicios en las cuatro vertientes de la política y que se sistematicen los procedimientos en registro *ad hoc*, de modo que puedan hacerse más eficientes y ser más susceptibles al seguimiento y la evaluación.

En este mismo tenor, se requiere la simplificación de los registros, la homologación de formatos y la creación de un Registro Único en el que cada institución involucrada tenga su cédula o módulo integrable a una base de datos única, en el que se use un solo número de registro. Además de facilitar el seguimiento de cada caso, ese procedimiento permitiría una valoración más aproximada de la evolución personal de las usuarias y, por ende, de los resultados de cada servicio.

Anexo

Recomendaciones para la gestión del Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras

a) De la importancia del municipio

Entre las evidencias mayormente extendidas y los consensos más compartidos respecto del fenómeno de la violencia y la inseguridad que se vive hoy es que, en ambos casos, se trata de un fenómeno urbano, que toma las características de cada lugar y que, por tanto, las políticas para su prevención y control deben ser territorializadas. Así, los gobiernos locales son los agentes mejor posicionados para implementarlas.¹²

En consecuencia, el Modelo Ecológico considera que el espacio municipal es el campo más propicio de acción de la seguridad ciudadana y las políticas de género. La inseguridad y la violencia social, así como la VBG y los riesgos a la victimización delictiva, además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse de acuerdo con los lugares donde se presentan, ya que en cada lugar median características culturales, sociodemográficas, económicas e, incluso, geográficas, para generar inseguridad. Además, las autoridades locales tienen la posibilidad de intervenir sobre los problemas de seguridad con más elementos de juicio y a tiempo, al gozar de jurisdicciones sobre determinados territorios (Acero, 2005).

El gobierno municipal es el más cercano a la ciudadanía; permite conocer sus necesidades y carencias, de tal suerte que posibilita implementar una atención integral. Se trata de un escenario propicio para llevar a cabo todo tipo de acciones preventivas, desde aquellas encaminadas a la sensibilización, educación, coeducación, cultura, recreación y de resiliencia, hasta aquellas que hacen necesario conjuntar esfuerzos e intercambios de experiencias entre municipios con características similares. Y ello, a pesar de las dificultades que plantea un abordaje efectivo y complejo de la violencia, desde el aspecto económico, humano o de carencia de modelos de actuación, entre otros.

El nivel municipal es estratégico para la asignación de recursos, el apoyo logístico y la capacitación y generación de políticas o estrategias para procurar seguridad y una vida libre de violencia. Por eso cada municipio habrá de adoptar y adaptar el Modelo Ecológico, y tomar la LGAMVLV como el referente normativo de sus acciones, pues de esta forma podrán afrontar de manera integral el fenómeno de la violencia ejercida contra las mujeres.

Para implementar el Modelo a nivel municipal es necesario:

- a) Considerar la creación de un área encargada de promover, implementar, coordinar y evaluar todas las políticas dirigidas a la consecución de los objetivos del Modelo, sobre todo en lo concerniente a las que emanan de los tres niveles de gobierno.
- b) Abordar el fenómeno de la violencia contra las mujeres con actuaciones prioritarias, cuyo marco debe ser la creación de Planes Municipales Integrales de Ciudades Seguras para Mujeres, en consenso con coaliciones locales de ciudadanas y ciudadanos.
- c) Hacer y conseguir asignaciones presupuestarias que posibiliten el financiamiento, suficiente y estable, para la puesta en marcha y desarrollo de los Planes Municipales Integrales de Ciudades Seguras para Mujeres. Impulsar la generación de convenios con el Estado, la federación y organismos internacionales para la obtención de recursos financieros para los Planes.
- d) Impulsar la formación de capacidades profesionales y técnicas de los encargados de las actuaciones para abordar la violencia contra las mujeres, jóvenes y niñas, en temáticas de seguridad, ciudades seguras, género, cohesión social y convivencia.

b) La ruta crítica de implementación

Es importante trazar una estrategia para llevar a cabo la intervención, donde quede perfectamente delineada la ruta crítica de la implementación del Modelo Ecológico. Ésta comprende, al menos, cuatro momentos clave:

► *Generación de conocimiento*

La investigación de contexto situacional permitirá focalizar la prevención de la VBG donde más se requiere: porque los recursos siempre son limitados; porque los distintos miembros de la comunidad, por lo general, buscan darle prioridad a diversos problemas; porque a partir de un diagnóstico de seguridad y de género –o auditoría de seguridad (Banco Mundial, 2003: 32)– es posible solucionar aquellos conflictos que revisten mayor gravedad; y, sobre todo, porque a partir de esta radiografía del contexto situacional se pueden coordinar esfuerzos y utilizar de mejor forma los recursos disponibles.

En la realización de este diagnóstico es fundamental la participación de los operadores directos de servicios públicos relacionados con la seguridad ciudadana y, en particular, de aquellos que trabajan en la prevención y erradicación de la VBG. Asimismo, se deben incluir grupos de la comunidad u OSC; universitarios; y los tres niveles de gobierno.

Hay cinco pasos necesarios en los diagnósticos de seguridad y género (Banco Mundial, 2003: 40):

1. **Identificación de los problemas de seguridad y VBG a través de la recopilación de información:** será necesario decidir sobre los grupos de interés, así como los problemas específicos que interesa investigar; la naturaleza de los fenómenos violentos que se suceden; su recurrencia; y las múltiples fuentes que se tienen para su investigación (policía, comunidad, etcétera).
2. **Identificación de los diversos actores que están involucrados en actividades de seguridad de la mujer (prevención, atención, participación y sanción) en la comunidad:** es necesario averiguar qué organismos y organizaciones ya participan en las actividades. Los beneficios de esta labor es que las organizaciones:
 - Pueden convertirse en socios / aliados fundamentales del Modelo Ecológico.

- Contribuyen de manera directa impulsando proyectos y líneas de acción en los ámbitos de su competencia.

- Fortalecen los vacíos en la prestación de servicios. Por ejemplo, a través de un diagnóstico / auditoría pueden demostrar la falta de casas de justicia para las mujeres víctimas de violencia.

- El trabajo con las organizaciones y organismos de la sociedad civil (socializando el Modelo y animando su participación) dota de fortaleza a los proyectos y programas que sustenten el Modelo, en tanto puede ser la línea de base de los pactos de colaboración mutua, que le den sostenibilidad.

3. **Análisis de las características físicas y sociales de las comunidades:** las características físicas y territoriales de los espacios públicos que se vinculan con un mayor peligro suelen ser: la falta de iluminación; la carencia de mantenimiento en los espacios públicos –acumulación de basura o crecimiento de maleza–; los baldíos; las fracturas físicas, como son autopistas, vías de ferrocarril o puentes y sus inmediaciones; calles estrechas y sin salidas; y avenidas de circunvalación en zonas despobladas (Rodigou, 2009: 5). De ahí que las mujeres suelen expresar que el espacio público es inseguro y, por tanto, temen y eviten su utilización (CICSA, 2005).

Por ello, es fundamental reunir información acerca de las características físicas y sociales de las diversas áreas donde se pretende desarrollar programas y proyectos de prevención de la violencia. Lo anterior supone tomar en cuenta las características de la comunidad, así como su historia, entorno físico y sociocultural. Este tipo de ejercicios resulta relevante, en particular, para aquellos proyectos relacionados con la prevención situacional.

Vale la pena rescatar aspectos físicos como: densidad de la población; disposición y tipo de vivienda; imagen e infraestructura; rutas de transporte; terrenos vacíos; instalaciones comerciales, entre otros. En lo relativo a los aspectos sociales, se deben considerar elementos como: edades preponderantes de la población; género; nivel socioeconómico; niveles de desigualdad; actividades juveniles; comunicación y participación de las actividades de la comunidad; liderazgos; presencia de OSC, etcétera.

4. **Elección de los problemas prioritarios de la comunidad:** aun cuando este Modelo Ecológico plantea una serie de líneas de acción en distintos sectores, es prioritario que cada municipio donde se pretende aplicar determine, estratégicamente, cuáles son los problemas más graves que aquejan a sus comunidades en materia de violencia en general y de violencia contra las mujeres en particular. El ejercicio posibilita que la estrategia de intervención tenga mayor éxito si, de manera planificada, se concentra en una pequeña cantidad de problemas manejables. Se debe concentrar –de manera organizada, coordinada y planificada– en aquellos problemas que plantean mayor riesgo; que están aumentando con rapidez; que preocupan más a la ciudadanía; y que tendrán mayor efecto (Banco Mundial, 2003: 43).

5. **Análisis de los problemas prioritarios de la comunidad:** una vez elegidos los problemas prioritarios, es necesario analizarlos con detalle. Si, por ejemplo, se eligiera el acoso sexual en el transporte público en un determinado barrio de la ciudad, habría que averiguar quiénes son las víctimas y los victimarios, dónde y cuando se producen las agresiones y cuáles son las circunstancias que caracterizan estos delitos. Reunida toda la información posible, se recopilará una descripción detallada de los problemas y cómo se relacionan con los factores sociales y físicos de la comunidad (Banco Mundial, 2003: 46).

► *Diseño participativo de la estrategia de intervención:*

Con los problemas prioritarios seleccionados en los municipios, se procederá a la elaboración de una estrategia que permita operacionalizar. Es decir, que atienda los problemas de manera ecológica, integral y holística, lo cual requiere contemplar varios pasos:

1. **Elegir los problemas prioritarios y agruparlos en áreas focales:** violencia familiar; problemas de violencia comunitaria contra las mujeres en barrios específicos; desarrollo de capacidades de servidores públicos para la atención de violencia en el noviazgo, etcétera. Es capital crear áreas focales basadas en las auditorías de seguridad, que incluso pueden derivar en el desarrollo de diversos proyectos encaminados a la atención de un problema debido a su magnitud.
2. **Identificación de actores / socios locales (ciudadanía) para asegurar la participación y un enfoque participativo a lo largo de toda la estrategia de intervención:** en la etapa inicial ya se planteó la necesidad de identificar posibles socios a través de organizaciones sociales, vecinales y ciudadanas. En esta segunda fase lo que se debe buscar es consolidar y signar los pactos de colaboración de los planes integrales municipales de prevención, a partir de la definición de áreas focales y la definición de proyectos en conjunto. En este proceso es elemental la difusión de la estrategia; ampliar el foro para incluir una variedad mayor de grupos de interés; que la estrategia refleje las ideas y opiniones de todos los grupos; asegurar apoyo; y, sobre todo, considerar un enfoque participativo y formalizar este proceso de tal suerte que se garantice su legitimidad.
3. **Identificación de soluciones, niveles de intervención, tipos de soluciones necesarias y los grupos de beneficiarios:** una vez realizadas las consultas de forma amplia es fundamental decidir quién puede lidiar con los problemas descritos en las áreas focales. Dependerá, en mucho, de los problemas elegidos, las comunidades, los tiempos y los recursos. Es importante consultar

con profesionales y analizar otros programas y proyectos e identificar a posibles beneficiarios. La consulta con todas las partes involucradas es fundamental para lograr consenso, de lo contrario es poco probable contar con apoyo: se ignora la experiencia, la capacidad y las destrezas existentes o se excluyen problemas vitales o a posibles grupos de beneficiarios (Banco Mundial, 2003).

4. **Selección de los programas más adecuados (los que ya están en operación y los programas nuevos):** son primordiales el diseño y la planificación de la solución de los problemas. Metodológicamente puede valerse del diseño de una matriz donde se defina la toma de decisiones, para seleccionar programas de acuerdo con los problemas detectados en las áreas focales. En esa matriz pueden definirse soluciones, prácticas óptimas existentes, costos estimados, eficacia estimada, interés de otros socios, existencia de capacidad local y viabilidad de la solución propuesta.

5. **Obtención de apoyo para programas y proyectos:** cuando se ha desarrollado ya una cartera de soluciones (en clave de programas y proyectos), se está en condiciones de socializar con los actores / socios de la intervención. Se debe recordar que, en la definición de las mismas soluciones, participan activamente los actores / socios. Si se siguen los pasos propuestos, las soluciones participativas deben ser:
 - Creativas, tomando en consideración las condiciones físicas y sociales de las comunidades donde habrá de operacionalizarse.

 - Alcanzables, realistas y ponderables.

 - Producir un efecto significativo para la comunidad y generar cohesión social para la misma.

- Manejar el problema en el nivel más adecuado; dirigiéndose a grupos de mujeres víctimas, vulnerables o en situación de riesgo, pero también a hombres agresores o potencialmente agresores.
- Incluir soluciones que sean innovadoras, eficientes y eficaces.
- Satisfacer los objetivos en el muy corto, corto y mediano plazo.
- Ser sostenibles en el tiempo (Banco Mundial, 2003: 53).

► *Ejecución de la estrategia de intervención para la resolución de problemas:*

Cada uno de los programas que se desprendan de la ejecución de la estrategia de intervención para la resolución de problemas deberá incluir una serie de planes detallados para su ejecución. Esto es, planes de acción que incluyan actividades, definición de responsabilidades (organigrama funcional, definición de procesos), planes para la implementación de programas y proyectos (flujogramas, cronogramas), plazos y recursos. En la medida que quede perfectamente establecida la logística para la ejecución de los programas perfilados se puede garantizar una buena operacionalización de lo planificado.

► *Seguimiento, monitoreo y evaluación de la estrategia de intervención para la resolución de problemas:*

Es necesario dar seguimiento y monitoreo a la estrategia para constatar si se han alcanzado las metas del Modelo Ecológico; para saber si es pertinente continuar con ciertos proyectos y programas que buscan institucionalizar políticas de seguridad y una vida libre de violencia; y, en especial, para conocer si los recursos se están empleando correcta y sosteniblemente.

Para el desarrollo de esta etapa se deben contemplar los siguientes puntos:

1. La inclusión de actividades de monitoreo y evaluación en la planificación y presupuesto de la estrategia de intervención. Desde el inicio, y a lo largo de toda la intervención, es necesario evaluar el proceso, el impacto y los resultados de toda la experiencia; por ello, hay que presupuestar los costos de esta medición objetiva. Idealmente,

alguien calificado que no participe en el diseño y ejecución de la estrategia debe ser quien se encargue de esta tarea.

2. Tener plenamente identificados los objetivos generales de la estrategia de intervención, de tal suerte que sea un parámetro con el que se puedan realizar las tareas de seguimiento y evaluación, durante y al final de la intervención.
3. Diseñar mecanismos y formas para evaluar los resultados de los proyectos y programas de la estrategia de intervención. A lo largo del proceso se debe contar con indicadores que valoren las distintas variables en juego: aquellas asociadas al proceso, los impactos y los resultados de la estrategia.
4. Establecer el marco para la evaluación, el proceso y los tiempos de su aplicación. Se debe contar con una metodología muy bien definida de seguimiento y evaluación que verifique, con constancia, qué se está haciendo y se ha hecho de manera lógica, para que se puedan realizar, permanentemente, ajustes al proceso de intervención.

Bibliografía

Acero, Hugo (2009): "Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales. Guayaquil, Quito, Medellín, Bogotá y el Programa Departamentos y Municipios Seguros –DMS–", documento de trabajo, disponible en: Convivencia y Seguridad Ciudadana, www.convivenciayseguridadciudadana.com

— (2005): "La seguridad ciudadana. Una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia", en *Ciudad y seguridad en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Chile / URBAL, Santiago.

Aranda Godoy, Adán Moisés (comp.) (2002): *Juzgar con perspectiva de género. Manual para la aplicación en México de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres y la niñez*, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), México.

Backhaus, Annette (1999): "Violencia de género. De problema privado a problema de seguridad ciudadana", en *Violencia de género y estrategias de cambio*, Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Managua.

Banco Mundial (2003): *Guía didáctica para municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*, Banco Mundial, Sao Paulo.

Barbieri, Teresa de (s/f): *Certezas y malos entendidos en la categoría de género*, en http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/2_genero/2.pdf.

Bernstein, Basil (1988): *Poder, educación y conciencia: sociología de la transmisión cultural*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas (1968): *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

Bonfenbrenner, Urie (1987): *La ecología del desarrollo humano*, Paidós Ibérica, Buenos Aires.

Camou, Antonio (s/f): “Gobernabilidad y democracia”, en http://www.socialdemocrata.org.mx/documentos/lecturasemana5_antoniocamou.pdf.

Carrión, Fernando; Pontón, Jenny; y Armijos, Blanca (2009): *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, Flacso-Ecuador, Quito.

— (2007): “El género de la violencia”, en *Ciudad segura. Debates sobre seguridad ciudadana*, Municipio Metropolitano de Quito / Flacso-Ecuador, Quito.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008): *La seguridad de la mujer: una preocupación compartida a través del mundo. Compendio de prácticas y políticas*, Estado de Querétaro / Gobierno de Canadá / Gobierno de Francia, Québec.

Chinchilla, Laura (2002): “Seguridad ciudadana en Centroamérica”, en *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) / Flacso-Chile, Santiago.

Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur (CISCSA) (2005): *Informe de la investigación cualitativa: percepciones sobre la violencia urbana hacia las mujeres en la ciudad de Rosario, Argentina*, Programa Regional Ciudades sin Violencia para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos, United Nations Development Fund for Women (Unifem).

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2009): *Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano (2000-2009)*, Segob, México.

Connel, Robert W. (1997): “La organización social de la masculinidad”, en Teresa Valdés y José Olavarría (eds.), *Masculinidad/es. Poder y Crisis*, Isis Internacional / Flacso-Chile, en <http://www.letreaese.org.mx/georganizacion.pdf>.

Falú, Ana (2009): *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, Unifem / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones Sur, Buenos Aires.

— (2002): *Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción*, CISCOSA, Buenos Aires.

Farr, Vanessa; Myrntinen, Henri y Schnabel, Albrecht (2009): *Sexed Pistols. The Gendered Impacts of Small Arms & Light Weapons*, United Nations University Press, Tokio.

Heise, Lori (1994): *Violencia contra la mujer. La cara oculta de la salud*, Programa Mujer, Salud y Desarrollo / Organización Panamericana de la Salud (OPM), Washington.

Incháustegui, Teresa y Ugalde, Yamileth (2006): *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, México.

Lagarde, Marcela (s/f): “Del femicidio al feminicidio”, en <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/jardin/article/viewFile/8343/8987>.

Oakley, Ann (1991): *Sexual Health Education Interventions for Young People: A Methodological Review*, Social Science Research Unit-University of London Institute of Education, Londres.

O'Donnell, Guillermo (1993): “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Desarrollo Económico*, núm.130, julio-septiembre.

Olamendi Torres, Patricia (2007): *Delitos contra las mujeres. Análisis de la Clasificación Mexicana de Delitos*, Unifem / Inegi, México.

Olavarría Gambi, Mauricio, *et al.* (2008), “Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas”, en *INVI*, vol. 23, núm. 64, noviembre, Universidad de Chile, Santiago.

Organización de las Naciones Unidas (2006): *Informe del Secretario General. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, en www.un.org/womenwatch/daw/.

Rainero, Liliana (2009): "Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista", en *Mujeres en la Ciudad. De violencias y derechos*, Unifem, Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones Sur, Argentina.

— (2006): *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, CISCOSA, Buenos Aires.

— (2004): *Informe de consultoría: Violencia social: ciudades seguras y género*, Unifem, Colombia.

Rodigou, Maite (2009): "Territorios prohibidos: la violencia contra las mujeres en la ciudad", ponencia presentada en el VI Encuentro Interdisciplinario de Ciencias Sociales y Humanas, Facultad de Filosofía y Humanidades, Centro Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires.

Rojas Aravena, Francisco (2002): "Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI", en *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Unesco / Flacso-Chile, Santiago.

Salinas Beristain, Laura (1995): *Los derechos humanos de la mujer en las leyes nacionales mexicanas*, Consejo Nacional de Población (Conapo), México.

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, "Acuerdo 152 de 2005", en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16212>.

Secretaría de Educación Pública (SEP) / United Nations International Children's Fund (Unicef) (2010), *Informe Nacional sobre la Violencia Basada en el Género en la educación básica en México*, en www.unicef.org/mexico/.../Estudio_violencia_genero_educacion_basica_Part1.pdf.

Segato, Rita (2003): *Las estructuras elementales de la violencia*, Prometeo, Buenos Aires.

Segovia, Olga (2007): Resumen de los talleres de debate en torno a ciudades más seguras para tod@s: "Seguridad y Género: Convivencia social en el espacio público y el espacio privado", Programa Regional "Ciudades Seguras: Violencia contra las mujeres y políticas públicas", Santiago.

Stufflebeam, D.L. y Shinkfield A.J (1987): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Paidós / MEC, Madrid.

Tamayo, Giulia (2003): "Desafíos de la seguridad ciudadana", en *Políticas Públicas, Seguridad Democrática*, Tomo II, GTZ, Managua.

— (2002): "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", organizada por el Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la GTZ y sus contrapartes nacionales en Nicaragua, Managua, 28 al 30 de agosto.

Wood, Elisabeth Jean (2006): *Sexual Violence during the War: Towards an Understanding of Variation*, en www.yale.edu/macmillan/ocvprogram/wood_licep_paper_may_2004.PDF

Ziccardi, Alicia (1998): *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Documentos

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia México (LGAMVLV): *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2007.

Reglamento de la LGAMVLV: *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 2008.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará): *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1999.

Notas

¹ Las actividades que suelen hacer las mujeres, normalmente, son menos valoradas en el mercado de trabajo masculino que aquellas más masculinizadas. Rita Segato (2003) muestra, también, a partir de un estudio etnográfico con violadores en las cárceles de Recife, Brasil, cómo en las prisiones –pese a ser un medio poblado por hombres– la estructura de género reaparece como estructura de poder y, con ello, el uso y abuso del cuerpo de unos por otros, a los que en muchas ocasiones se les feminiza.

² Como señala Elisabeth Jean Wood (2006), en todas las guerras se cometen crímenes de violencia sexual, pero su ocurrencia varía dramáticamente. Esta variación tiene implicaciones políticas importantes. La violación no es un acto inevitable de la guerra, como a veces se proclama. La violencia sexual varía en extensión y forma, tanto en las guerras civiles como en las guerras entre Estados; en las étnicas y no étnicas; y en los conflictos secesionistas. En algunos conflictos –como en el caso de Bosnia– se trató de una violencia étnica que consistió en violar, embarazar o esclavizar sexualmente a las mujeres. Durante la Segunda Guerra Mundial los soldados soviéticos violaron, sobre todo, a mujeres alemanas. En el escenario del Pacífico, según Iris Chang (1997), de 20 mil a 80 mil mujeres y niñas chinas fueron violadas y luego ejecutadas por los soldados japoneses durante la toma de la ciudad de Nanjing, a lo largo de ocho semanas, que comenzaron el 13 diciembre de 1937. La violencia sexual en el conflicto de Sierra Leona, en contraste con Bosnia-Herzegovina, no involucraba una selección étnica específica. De acuerdo con la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, la violencia sexual se realizó "indiscriminadamente con mujeres de todas las edades, de cada grupo étnico y de todas las clases sociales". En cuanto al crimen organizado, Rita Segato (2004) ha señalado que, en Ciudad Juárez, el feminicidio se ha usado para marcar el territorio o mandar mensajes respecto de su poder y control.

³ Como señala Fruhling (2008), en las comunidades de América Latina se ha instalado un tipo de violencia donde agresores y víctimas conviven en un mismo espacio (bandas armadas toman el control de barrios haciendo demostraciones de fuerza), lo que no sólo refleja la presencia desigual del Estado en la ciudad, sino fracturas sociales. Esto confirma que la concentración de desventajas sociales sigue siendo un predictor directo del delito y de otros problemas sociales.

⁴ Pierre Bourdieu, entre otros, señala que la existencia de un mundo competitivo, individualista y egoísta, donde el más fuerte domina al más débil, es un mundo estructuralmente violento. De esta forma emerge un planeta darwiniano –la lucha de todos contra todos– en cada uno de los niveles de la jerarquía, que encuentra apoyo a través del que se aferra a su puesto y

organización bajo condiciones de inseguridad, sufrimiento y estrés. Sin duda, el establecimiento práctico de este mundo de lucha no triunfaría sin la complicidad de *arreglos precarios*, que producen inseguridad de la existencia. La fundación definitiva de todo este orden económico –colocado bajo el signo de la libertad– es, en efecto, la *violencia estructural* del desempleo, de la inseguridad de la estabilidad laboral y la amenaza de despido que ella implica. La condición de funcionamiento *armónico* del modelo microeconómico individualista es un fenómeno masivo: la existencia de un ejército de reserva de desempleados. Véase “La esencia del neoliberalismo”, publicado en *Le Monde*, diciembre de 1998.

⁵ El orden social de género es un concepto propuesto por Connel (1997) y Walby (2002). Se asienta en la oposición-división de la estructura social en esferas opuestas, pero complementarias, como son: la esfera pública / privada; y el ámbito productivo / reproductivo. El orden social de género impuesto a partir de la modernidad (siglos XVIII-XIX) asignó las esferas pública y productiva a los hombres y dejó a las mujeres en el ámbito doméstico y reproductivo, quedando éstas al margen de los derechos civiles y políticos que constituyen la ciudadanía moderna. Por estas razones las mujeres no gozaron de derechos civiles, políticos y sociales sino hasta el siglo XX. La división generó una estructura social segregada o separada en lo formal, pero articulada en lo funcional, entre tres esferas que se distribuyen la organización social. Éstas son: el mercado que produce, el Estado que distribuye y la familia que consume. En las tres esferas juegan las identidades generizadas de individuos como trabajadores, ciudadanos, consumidores, clientes, amas de casa, madres. De suerte que la jerarquización de lo femenino y lo masculino moldea tanto la economía como la esfera de la participación pública y, desde luego, a la familia.

⁶ Para ampliar el tema de la implementación de la política de violencia se recomienda consultar el *Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano (2000-2009)*, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2009).

⁸ Desde fines de los años noventa, el Banco Interamericano de Desarrollo, a partir del Latinbarómetro, comenzó a identificar la violencia como el principal problema en los países de América Latina, cuyos costos estimados en vidas –entendidas como capital humano– han sido de casi 2% del gasto educativo y aproximadamente 14.2% del PIB en daños, y 2.1% en transferencia de activos o riqueza de víctimas a criminales producto de las actividades delictivas. Desde entonces se identifica la necesidad de realizar estudios epidemiológicos de la violencia, desde cuatro perspectivas: 1) estudios para la identificación de grupos violentos y factores de incidencia de violencia (epidemiología clásica); 2) identificación de las causas estructurales e impacto o macroeconómico de la violencia (epidemiología macroeconómica), para localizar factores sociales –educación, pobreza, desempleo, crisis– a los que se asocia la incidencia de homicidios y robos; 3) la ubicación de otros factores del entorno social que

afecten a las poblaciones y favorezcan la violencia, tales como adicciones, enfermedades mentales, problemas familiares, etcétera (epidemiología social); y 4) un enfoque económico o de elección racional para identificar el tipo de incentivos sociales que las sociedades, a través de sus normas y sistemas de justicia, establecen o rigen para hacer más atractivo o costoso desobedecer las leyes y cometer delitos (Londoño y Guerrero, 1999).

⁹ Es importante señalar que, según las especificaciones de la Convención de Belém do Pará, la responsabilidad jurídica se extiende hacia los propios Estados en tanto la omisión de programas adecuados para atender las consecuencias de la violencia contra las mujeres también constituye una falta jurídica de éstos.

¹⁰ Cabe subrayar que en ningún otro delito se exige la reiteración. Basta con que se pruebe que el delito se ha cometido una vez para que se integre como tal.

¹¹ La socialización es el proceso por el que los individuos pertenecientes a una sociedad o cultura aprenden e interiorizan un repertorio de normas, valores y formas de percibir la realidad, que los dotan de las capacidades necesarias para desempeñarse satisfactoriamente en la interacción social con otros individuos.

¹² En México, el artículo 21 de la Constitución, en su párrafo noveno, señala que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva; y la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley y en las respectivas competencias que la Constitución marca.

© Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Secretaría de Gobernación

Abraham González 48, Col. Juárez.

Del. Cuauhtémoc, C.P. 06600, México, D. F.

Tel. 5728- 7342