

Política pública para abordar el acoso sexual y otras violencias en el espacio público. Análisis de la experiencia de un protocolo en Bogotá (2019-2023)

**Viviana María Rodríguez Peña
C.C. 53.117 428**

Tutora
María Carolina Herrera

**Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá, Colombia
Julio 2024**

Agradecimientos

Esta tesis es posible por las mujeres que han hablado de su experiencia en el trabajo, en la escuela, en la universidad y en las calles, y por quienes le han dado nombre a la situación, y nos han acompañado a reivindicar el derecho a una vida libre de violencias.

La historia de Stella García definió en mí la necesidad de buscar fuera del derecho opciones para garantizar ese derecho. A ella le agradezco la confianza para acompañarla, y su ejemplo al buscar alternativas a la impunidad aun cuando parece que todo está perdido.

Doy gracias a las amigas y compañeras que en los derechos humanos y el feminismo hemos encontrado un espacio de trabajo y crecimiento profesional, por los años de insistirme que este trabajo debía culminarse para darle el cierre adecuado a este tema que me ha acompañado varios años. A Sisma Mujer, a la Secretaría Distrital de la Mujer y Corporación Humanas porque como trabajos me permitieron ir dando forma a mis ideas sobre la protección a las mujeres desde el trabajo institucional y de la sociedad civil.

A Angélica Bernal, Lisa Gómez, Marisol Dalmazzo, Beatriz Quintero, Hernán López Ayala, Diana Acuña, Paula Pinilla, y Alexandra Quintero, quienes destinaron tiempo a compartir su experiencia, análisis y pensamientos sobre las políticas públicas y los derechos de las mujeres.

A mi familia, por animarme y suplir muchas veces en las labores de cuidado para dar lugar al estudio, en especial a mi madre, mi hermana y Clarita. A mi esposo e hijos por entender la relevancia que tiene mi compromiso político por un mundo mejor.

A July Fajardo por los años de acompañar el proceso de escribir este documento, escuchar mis dilemas de cómo estudiar, trabajar y cuidar mi familia a la vez, y por confiar en que era posible. A la profesora María Carolina Herrera por acompañar la fase final de este trabajo, entender mi trayectoria e impulsarme a culminar este esfuerzo.

A la Facultad por la calidad de profesores y profesoras que contribuyeron a mi proceso formativo, y entender los años que necesité para realizar este trabajo, facilitarme los trámites administrativos y confiar que este sería el año para entregarlo.

Tabla de contenido

1. Planteamiento del problema de investigación	4
2. Objetivos	6
2.1. Objetivo general	6
2.2. Objetivos específicos	6
3. Justificación	7
4. Marco teórico: violencias, seguridad y análisis de las políticas públicas	9
4.1. Discriminación de género para explicar el acoso sexual en espacios públicos	9
4.1.1. El género como fuente de discriminación y violencia	9
4.1.2. Feminismo	11
4.1.3. División sexual del trabajo	13
4.1.4. Separación público-privado del orden patriarcal	14
4.2. Seguridad hegemónica y seguridad desde el feminismo	16
4.2.1. Seguridad humana y seguridad desde el feminismo	18
4.2.2. El acoso sexual y lo público	19
4.2.3. La presencia condicionada de las mujeres en el espacio público	22
4.3. Análisis crítico de las políticas públicas para la seguridad de las mujeres	24
4.3.1. El giro argumentativo	25
4.3.2. Políticas públicas de género y seguridad de las mujeres	27
5. Estado del arte en acoso sexual	30
5.1. Concepto de acoso sexual y acoso sexual callejero	30
5.2. El acoso sexual como una violencia basada en género	33
5.3. Los impactos del acoso sexual en las mujeres	35
5.4. Respuesta estatal al acoso sexual	36
6. Metodología	40
7. Panorama del acoso sexual en espacio público y la respuesta estatal	45

7.1. Cifras de victimización, percepción y tolerancia	45
7.2. Acoso sexual en la normatividad y en las políticas públicas	52
7.2.1. Agenda internacional	52
7.2.2. Agenda regional	54
7.2.3. Agenda nacional	58
8. El acoso sexual en la política pública de Bogotá	63
8.1. Hitos distritales entre 2004 y 2015	63
8.1.1. Visibilizar el acoso sexual como meta del PIOEG	63
8.1.2. Sistema SOFIA y Política Pública de Mujeres y Equidad de Género	67
8.1.3. Secretaría Distrital de la Mujer, Consejos Locales de Seguridad para las mujeres y transversalización	70
8.2. Apuesta por un transporte seguro (2016-2020) y Protocolo	76
8.2.1. Plan de Desarrollo y Plan Integral de Seguridad	76
8.2.2. Programa de entornos seguros: Transmilenio	81
8.2.3. Estudios sobre las violencias contra las mujeres en Bogotá	83
8.2.4. Atención de violencias comunitarias contra las mujeres: Mecanismo de atención intermedia	85
8.3. Protocolo para la prevención, atención y sanción	86
8.3.1. Diseño del Protocolo	86
8.3.2. Seguridad para las mujeres como parte del nuevo contrato social y ambiental	95
8.3.4. La violencia contra las mujeres es de alto impacto	99
8.3.5. Entornos de confianza y estrategia púrpura	101
8.3.6. Implementación del Protocolo a 2023	102
9. Conclusiones	109
10. Retos persistentes en la implementación del Protocolo	116
11. Referencias	119

1. Planteamiento del problema de investigación

Las violencias contra las mujeres son una expresión de la discriminación de género. Las violencias condicionan los espacios que podemos habitar las mujeres y las personas con identidad de género y orientación sexual diversa; además, determina la concepción de ciudadanía que podemos ejercer. El acoso sexual es una enseñanza cotidiana dirigida especialmente a niñas y mujeres.

Es una enseñanza que causa serias afectaciones a la víctima, aun cuando socialmente se valora como un asunto menor. La enseñanza se dirige a las mujeres en general, a las demás que *podrían* ser víctimas, y establece que podemos habitar de forma condicionada la ciudad, movernos solo a ciertas horas, en ciertos espacios y en determinada forma para proveernos de algún grado de seguridad; fuera de esos condicionamientos el riesgo va por nuestra cuenta, porque el espacio público no nos pertenece.

A ello, se suma la construcción de la seguridad desde una perspectiva masculina, la cual omite la información de las violencias contra las mujeres en el espacio privado, como un asunto que no es de intervención del Estado, a la vez que considera las violencias en el espacio público como asuntos menores, esos que no determinan la seguridad de una ciudad.

Diferentes expresiones del movimiento de mujeres se han requerido respuestas frente al acoso sexual, lo anterior bajo la obligación estatal de garantizar el derecho a una vida libre de violencias. Dos han sido las respuestas estatales: (a) la creación de delitos o contravenciones que castiguen esta violencia sexual, sin embargo, se cuestiona su eficacia en la disminución de la comisión de actos de acoso sexual, a lo que se suma a la precariedad estatal para procesar adecuadamente los casos y sancionar a los responsables¹; (b) el desarrollo de

¹ La Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá adelantó el estudio “El acoso sexual y actos de violencia contra las mujeres en espacios comunitarios”, donde, luego de la revisión normativa y jurisprudencial del acoso sexual como delito, concluyó que siguen existiendo vacíos en la prohibición y sanción de violencias en espacios comunitarios (Secretaría Jurídica Distrital, 2019, p. 57).

políticas públicas para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres, ello como parte del amplio desarrollo de las políticas públicas de género.

En Bogotá, el acoso sexual ha estado presente desde la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (PIOEG, 2004), afianzada en la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMyEG, 2010) y su reciente actualización (2020). Empero, es en el Plan de Desarrollo de 2016-2019 donde el acoso sexual en el transporte público se aborda como problemática de la ciudad y se compromete la meta de “diseñar e implementar un protocolo de atención a mujeres víctimas de violencias en el transporte público” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016). Su implementación fue meta del Plan de Desarrollo de 2020-2024 (Acuerdo 761 de 2020 del Concejo de Bogotá).

En 2019 se aprobó el “Protocolo para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres en el espacio y el transporte público” como instrumento que consolidó los aprendizajes realizados por la administración distrital en la materia, con una apuesta por la articulación interinstitucional para la atención y protección, incluyendo una ruta de atención a casos de violencias en el transporte público y en sus espacios adyacentes.

El Protocolo es un instrumento donde se refleja la apuesta del gobierno local por abordar el acoso sexual en espacios públicos, y es además la oportunidad para explorar cuáles son los hitos de la política pública de Bogotá que contribuyeron a la definición de cómo debe abordarse esta forma de violencia, la comprensión de esta problemática como un asunto de seguridad de las mujeres y violencias basadas en género, y qué retos de atención, prevención y sanción persisten tras la primera etapa de implementación del Protocolo.

A través del análisis del diseño e implementación del Protocolo, propongo explorar cómo los discursos feministas sobre la seguridad y las violencias basadas en el género han ido alimentando las políticas públicas distritales, en particular las acciones de atención, prevención y protección en relación con casos de acoso

sexual en el espacio público, y si estos discursos se han asentado en la práctica política o por el contrario siguen estando en disputa.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Analizar cómo se ha abordado el acoso sexual contra las mujeres en el espacio público en la política pública de Bogotá, a través de la experiencia de diseño e implementación de un protocolo de prevención, atención y sanción de violencias contra las mujeres en espacio y transporte público, entre 2019 y 2023.

2.2. Objetivos específicos

- Reconocer los hitos de la política pública de género a nivel distrital que contribuyen al estado actual de las acciones para abordar el acoso sexual en el espacio y el transporte público.
- Analizar la comprensión que ha tenido el gobierno local del acoso sexual contra las mujeres en espacio público y su relación con la seguridad ciudadana y la atención de mujeres víctimas de violencias.
- Analizar el proceso de diseño del protocolo de prevención, atención y sanción contra las mujeres en el transporte público, y las acciones de implementación realizadas entre 2019 y 2023 para comprender su contribución a la seguridad de las mujeres y el goce efectivo de derecho a una vida libre de violencias para las mujeres.

3. Justificación

La inquietud por el acoso sexual es personal y, por ello, política. Desde la experiencia propia como abogada representante de víctimas, he vivido la deficiente atención que brinda la sociedad y el Estado a los casos de acoso sexual. Es política porque, al igual que casi todas las mujeres, aprendí desde niña a habitar esta ciudad desde el miedo a la violencia sexual y la normalización de las conductas de acoso, a calcular a diario los lugares que puedo habitar y las condiciones que debo cumplir para que mi integridad no esté en riesgo. Cuando he representado la voz de las víctimas ante los estrados judiciales, la impunidad me ha silenciado. Con esa impotencia, y reconociendo el camino del movimiento de mujeres en la creación de políticas públicas con enfoque de género, vi la necesidad y la oportunidad de explorar esta opción.

La visibilización del acoso sexual ha tenido un largo camino. En Europa y Estados Unidos, desde los años 80 se iniciaron acciones contra el acoso sexual principalmente en los ambientes laborales. Latinoamérica asumió este tema hace menos décadas y algunos de sus desarrollos se han centrado en cómo pensar en la seguridad en las ciudades incorporando la vivencia de la mitad de la población, proponiendo nuevas concepciones de la seguridad para definir acciones de prevención, atención y sanción.

En Colombia, el acoso sexual se ha considerado una violencia desde 2008 con la Ley 1257 de 2008 (Congreso de la República, 2008), pero se ha entendido como un asunto laboral y un delito. En Bogotá, organizaciones feministas y lideresas han demandado medidas para tener un espacio y transporte público seguro para las mujeres. Tras varios años de avances en política pública, recientemente se incluyó el acoso como una problemática de seguridad ciudadana en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia de 2020 (SDSCJ, 2020a).

En Bogotá, la calle y el transporte público son los primeros escenarios donde las mujeres han sufrido acoso sexual. La línea base realizada por el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá, en 2022, muestra que el 63,8% de las

mujeres vivieron al menos una forma de acoso en la calle, y el 55% en el transporte público (SDMujer, 2023a). La incidencia de las violencias en estos espacios determina la forma en que habitamos y nos movemos por la ciudad, y cómo accedemos a todos los servicios y oportunidades que tiene Bogotá.

Para entender la afectación en términos de movilidad, debe considerarse, además, que las mujeres realizamos el 70% de nuestros desplazamientos a pie y en transporte público, los cuales están relacionados, en primer lugar, con labores de cuidado (25% de los viajes) y, en segundo lugar, con el trabajo remunerado (15%). Cabe considerar también que nuestra movilidad es diferencial porque combinamos los trayectos para trabajo remunerado y para el no remunerado, como lo concluye la última Encuesta de Movilidad (SDM, 2023). Las afectaciones en materia de acceso al trabajo, a la educación, a servicios del Estado y en términos de disfrute de la ciudad aún no tienen una medición.

4. Marco teórico: violencias, seguridad y análisis de las políticas públicas

Para analizar el abordaje que hacen las políticas públicas del acoso sexual, es importante comprender el marco de discriminación contra las mujeres y su exclusión de “lo público”, conectado con el concepto de seguridad que es una prioridad de las políticas públicas de ciudades como Bogotá, y cómo el análisis crítico de las políticas públicas nos brinda elementos para comprender y cuestionar lo realizado por el gobierno distrital en la materia.

4.1. Discriminación de género para explicar el acoso sexual en espacios públicos

El acoso sexual muestra la presencia condicionada que tenemos las mujeres en el espacio público. Podemos estar en él, ocuparlo y transitarlo, pero lo hacemos con unas condiciones de horario, lugar, compañía y hasta forma de vestir, todo bajo la amenaza de la violencia sexual sobre los cuerpos femeninos. Esto es el resultado de la discriminación basada en género que ha sido deconstruida por el feminismo a través de conceptos como la división sexual del trabajo, la separación público-privado y el acoso sexual, y propuestas de respuestas estatales para dar soluciones que garanticen la ciudadanía de las mujeres.

4.1.1. El género como fuente de discriminación y violencia

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), de Naciones Unidas, define la discriminación como “toda distinción [...] que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer [...] de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (art.1). La Recomendación General 19 del Comité CEDAW² estableció que la definición anterior incluye “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada” (párr. 6).

² “El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>

Para comprender las violencias contra las mujeres como actos de discriminación de género, es necesario entender la relación sexo-género-identidad. La gráfica “galleta de jengibre” (Figura 1) es un recurso pedagógico utilizado para visualizar las diferencias (sexo-género, identidad y expresión de género, y orientación sexual). Al nacer, la observación de ciertas características físico-biológicas permite que se asocie una persona con un sexo: hembra, macho, o intersexual; allí la determinación del sexo es biológica.



Figura 1. Infografía “The Genderbread Person” o “galleta de jengibre” para la explicación gráfica y sencilla de la orientación sexual, identidad de género y expresión de género.

Fuente: Sam Killerman (2021).

Sin embargo, en el desarrollo vital, las personas construyen su propia identidad de género, la cual puede estar más o menos cerca del sexo asignado al nacer, pero que no tiene que corresponder, pues la identidad es una percepción propia, con un correlato social, pero no es una consecuencia del sexo biológico. Además, la persona tiene una expresión de género que es la apariencia, maneras y gestos con los cuales comunica hacia el exterior su identidad.

Aparte de ello está la categoría orientación sexual, entendida como la atracción afectiva, erótica o sexual hacia otra persona, la cual puede ser de otro género, del mismo género o de géneros más fluidos.

Esta diferenciación permite entender la construcción de cada persona y las diferentes combinaciones y flujos. También es una herramienta que permite cuestionar la estructura patriarcal, entendida como un orden social donde los hombres (o un tipo de hombre) ejercen dominación sobre las mujeres y lo femenino, y un orden heteronormativo, donde la orientación sexual, la identidad y la expresión de género están reguladas y vigiladas a tal punto que crean parámetros de lo “natural” o de lo “normal” bajo una división ficticia entre hombre-masculino y mujer-femenino, la cual señala y castiga a quien traspasa dicha división; con ello, mantiene un orden de género jerarquizado que refuerza la dominación.

La Recomendación General 35 del Comité CEDAW propone utilizar la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” para que sea más evidente que esa violencia, en tanto expresión de la discriminación, está basada en el género (párr. 9). La violencia de género, que afecta principalmente a mujeres y personas con diversidad de orientación y orientación, es un mecanismo para mantener los órdenes de género. Se observa en situaciones específicas como las agresiones sexuales contra mujeres en el espacio público, pero también en el disciplinamiento de lo que es o no apropiado para quien es identificado como mujer o como hombre según los imaginarios y discursos presentes. Un discurso es precisamente aquel que dice que el espacio adecuado y seguro para las mujeres es la casa, el entorno privado.

Este orden patriarcal y heteronormativo que valida y reproduce la violencia de género, específicamente la violencia contra las mujeres, es el principal objeto de estudio del feminismo.

4.1.2. Feminismo

Los feminismos cuestionan “las causas, formas, mecanismos, justificaciones y expresiones de la subordinación de las mujeres” y buscan transformar esa subordinación en un *orden social y cultural* que desarrolle las potencialidades de hombres y mujeres (Facio y Fries, 2005, p. 260).

El feminismo no es *uno*. Alda Facio y Lorena Fries señalan que esa pretensión de transformación la plantean *diversos feminismos*, y apoyadas en la definición de Carmen Castells (1996), afirman que el feminismo es “una ideología plural y diversa con un solo objetivo político: transformar la situación de subordinación de las mujeres en todo el mundo” (2005, p. 263), lo anterior con el fin de lograr *una sociedad sin discriminación por razón de sexo y género*. Además, mencionan:

Es precisamente su pluralidad ideológica y de prácticas la que permite comprender cómo y qué tan profundamente la ideología patriarcal permea todas las cosmovisiones, el conocimiento y hasta nuestros sentimientos más íntimos. En el marco de la diversidad hay consensos y disensos al igual que cualquier otra corriente de pensamiento. (2005, p. 264)

Es por ello que se afirma que en el feminismo nos recogemos una amplia diversidad de activistas, académicas, trabajadoras sociales y culturales, lideresas de base y organizaciones sociales, y hasta funcionarias, las cuales cuestionamos la neutralidad y naturalización de la discriminación contra las mujeres por el hecho de ser mujer; tenemos diferentes prioridades, interpretaciones, marcos conceptuales y teóricos, pero todas en relación con acabar con la subordinación, la discriminación y las violencias basadas en el género.

Empero, los feminismos han sido confrontados por críticas internas que promueven la complejización de la lectura de la dominación y, por ende, la búsqueda de acciones contrahegemónicas. En la tercera ola del feminismo, se introduce la interseccionalidad desarrollada por Kimberlé Crenshaw (1989)³ y las identidades sociales y políticas de las mujeres (Judith Butler y Patricia Hill Collins), para comprender las múltiples formas de opresión que viven las mujeres, y la necesidad de enunciarlas e incorporarlas en “lo público”.

Desde el feminismo latinoamericano también se advierte que en la categoría política *mujeres* “se articulan localizaciones específicas, materialidades concretas,

³ Por ejemplo, ver: “Black Women Still in Defense of Ourselves.” *The Nation*, October 5, 2011. <https://www.thenation.com/article/archive/black-women-still-defense-ourselves/>.

así como memorias e historias diversas de subordinación, pero también múltiples experiencias de resistencias y luchas” (Sagot, 2017, p. 10). Así, un feminismo interseccional pretende reconocer la “multiplicidad de opresiones que viven las mujeres, así como de matrices de opresión en las que se entrecruzan la opresión patriarcal con la opresión racista, clasista, heterosexista, entre otras” (Sagot, 2017, p. 10), y propone *nuevas aproximaciones analíticas y prácticas políticas* para la transformación social de una realidad (Sagot, 2017, p. 11).

4.1.3. División sexual del trabajo

La construcción social de la desigualdad entre hombres y mujeres tiene una ubicación espacio temporal. Si bien puede asegurarse que la discriminación tiene orígenes ancestrales o primitivos⁴, se instala como la conocemos hoy en día en la sociedad industrializada y capitalista, donde se establece la división sexual del trabajo y se articula con la expansión del modelo liberal y los gobiernos democráticos.

Fajardo (2023, citando a Kergoat, 2003) señala que el concepto de división sexual del trabajo implica, primero, la separación de trabajos para hombres o masculinos y trabajos para mujeres o femeninos, lo que acentúa la división excluyente de espacios, siendo uno asociado a los hombres y a la productividad (público), y otro a las mujeres relacionado con la esfera reproductiva (privado-doméstico). Además de la separación de roles, se requiere la jerarquización, tanto en reconocimiento económico como social, que no solo establece trabajos femeninos o masculinos (Fajardo, 2023), sino que les asigna valores diferentes, los cuales pueden ser de carácter económico, social o de prestigio, y que deja unas labores invisibilizadas o limitadas solo al reconocimiento simbólico, mientras que naturaliza el reconocimiento permanente de otras (Astelarra, 2004, p. 10). Hay un valor diferente para el trabajo doméstico de una

⁴ En la dominación masculina, Pierre Bourdieu analiza esta forma de dominación anclada a formas sociales, políticas y económicas de sociedades no industrializadas y más cercanas a estructuras básicas o primitivas.

mujer negra desplazada y para el trabajo de un hombre mestizo heterosexual proveniente de una clase alta.

Entonces, la esfera productiva es asociada a la esfera pública, mientras los trabajos de reproducción y cuidado de la vida, asignados por género a las mujeres, son propios del mundo privado (Fajardo 2023). No es casualidad que la productividad de un país se mida por los trabajos realizados fuera de lo doméstico, y solo de forma reciente se hable de la economía del cuidado⁵.

4.1.4. Separación público-privado del orden patriarcal

La división sexual del trabajo está asociada directamente con el postulado liberal de la división público-privado⁶. Esta división se presenta en dos dimensiones, con claras disposiciones para las mujeres. La primera, donde lo público es aquello opuesto a lo doméstico, y lo privado es asumido como la *esfera de la mujer* “en palabras de Agnes Heller, ‘las emociones domésticas’, es decir, matrimonio, familia, trabajo doméstico y cuidado de los niños” (Dietz, 1990, p. 108). Mientras que el orden patriarcal sostiene la pertenencia de los hombres a lo público, lo cual requiere el ejercicio de la propiedad, siendo parte de ella la que tiene el varón sobre la vida, la integridad y los bienes de la mujer, y que se conecta con el límite que su libertad impone al Estado para no intervenir en sus asuntos privados.

La segunda dimensión es la diferenciación entre el mundo público, donde se generan las relaciones con el Estado y la sociedad civil como esfera privada, que es el espacio del individuo racional, donde el hombre es propietario de sí mismo

⁵ “...la economía del cuidado busca en primer lugar reconocer económicamente el valor de las actividades no remuneradas como fuente de desarrollo económico y social, en segundo lugar, analiza las cargas de trabajo no remunerado en términos de género, donde el mayor costo lo asumen las mujeres. Finalmente, la economía del cuidado a través de políticas públicas de cuidado analiza los instrumentos y mecanismos que permitan retribuir y redistribuir el trabajo no remunerado entre los distintos agentes del sistema económico y social porque en definitiva los beneficiados de estas actividades es toda la sociedad y es injusto que la mayor parte de la provisión lo asuman las mujeres”. (Departamento Nacional de Planeación, s.f.)

⁶ El modelo liberal que promueve que los Estados tengan límites frente a la ciudadanía, mientras que los individuos pueden vivir su máximo postulado: *perseguir cada quien su propio bienestar de la forma que considera la mejor, sin que existan formas correctas, porque no es objeto de regulación pública y el Estado simplemente se limita a proteger esa decisión de la intervención de otros* (Dietz, 1990, p. 109).

(condición que no comparten las mujeres y otras personas), prescinde de sus relaciones familiares y con sus semejantes (de las cuales se ocupan otras personas, ya sean esclavos en la democracia griega o las mujeres en las democracias modernas), y puede “ejercer sus derechos y oportunidades, procurar por sus intereses (privados) y proteger e incrementar su propiedad” (Pateman, 1997, p. 36).

Las feministas han deconstruido esa división y oposición para develar que esta separación impuesta está dirigida a subordinar a las mujeres y legitimar su exclusión, lo anterior dentro de un orden que promueve la libertad e igualdad de (unos) individuos. Dos argumentos son decisivos en esta deconstrucción. El primero plantea que la separación entre lo público y lo privado no tiene un origen en la *naturaleza* de los sexos: la separación es una forma en que la interrelación (real, vivida) entre ambas esferas se niega para sostener el *patriarcalismo liberal* (Pateman, 1997, p. 35).

El segundo está contenido en el lema “‘lo personal es político’, que rechaza explícitamente la separación liberal de lo público y lo privado, y que plantea que esa división es solo aparente, no puede ni debe trazarse distinción alguna entre los dos ámbitos” (Pateman, 1997, p. 46), porque los “asuntos privados” o “asuntos domésticos” están claramente determinados por factores públicos, las leyes y las políticas no son ajenas de estos temas; por el contrario, están de forma permanente estableciendo, reforzando o justificando las reglas que rigen esos aspectos. Por ello, “los problemas ‘personales’ sólo se pueden resolver a través de medios y de acciones políticas” (Pateman 1997, p. 47). Además de lo anterior, enuncia:

[L]as feministas han investigado cómo está regulada la vida personal y familiar, una investigación que contradice el supuesto liberal convencional en virtud del cual la autoridad del Estado se detiene en el umbral del hogar. Diversos trabajos han demostrado que la familia es una de las principales preocupaciones del Estado y cómo, a través de la legislación relativa al matrimonio y a la sexualidad, así como mediante las políticas del Estado del bienestar, el poder del Estado presupone y mantiene el estatus subordinado de las mujeres. (Pateman, 1997, pp. 48-49)

La ciudadanía liberal democrática es masculina. Aunque se funda en la igualdad, esta es solo una abstracción que vela la exclusión de los “no ciudadanos”, donde se encuentran las mujeres entre otras personas, grupos e identidades (Jelin, 1993), desde sus concepciones más antiguas de las condiciones para la ciudadanía (democracia griega, liberalismo moderno) hasta sus reformulaciones contemporáneas (repolitizar esfera pública de Habermas). Por ello, lo público y la ciudadanía son campos, discursos, en disputa.

La ciudadanía plena para las mujeres requiere que los Estados liberales democráticos asuman la afirmación “lo personal es político”, es decir, que superen la dicotomía público-privado para reconocer que las violencias en razón del género contra las mujeres son asuntos del Estado y de la sociedad, entre otros cambios importantes⁷. De lo contrario, se puede concluir que el modelo de estado liberal democrático no puede dar cabida a la ciudadanía plena de las mujeres, porque no puede prescindir de la dominación de esta parte de la población (Pateman, 1997, p. 33); así, la opción es crear un modelo político diferente como lo han propuesto otros feminismos⁸.

4.2. Seguridad hegemónica y seguridad desde el feminismo

La ciudadanía plena requiere que las violencias contra las mujeres sean parte de la agenda de seguridad, pero ese es otro concepto construido desde una visión masculina hegemónica, la cual condiciona la presencia de las mujeres en tanto

⁷ Creando mecanismos para la participación política de las mujeres —voto femenino, ley de cuotas, paridad en el servicio público y en las elecciones populares— (Dietz, 1990, p. 111) y la igualdad de oportunidades en otros ámbitos públicos como el trabajo, la escuela o universidad, la ciudad, etc.

⁸ Ya sea porque la relación intrínseca con el capitalismo encara al carácter de dominio sobre el trabajo de las mujeres y su invisibilización, así como la distancia que existe entre el supuesto de que la ley y el Estado pueden contribuir a que las mujeres también disfruten de los objetivos de justicia, igualdad y acceso; y además cuestionan que el modelo de gobierno representativo sea el adecuado para la participación de todos los ciudadanos, incluyendo a las mujeres, y para general los cambios sociales (Dietz, 1990, p. 113). Las maternalistas por su parte, encuentran que el liberalismo no tiene posibilidad de reconocer y valorar las “virtudes del ámbito privado y una individualidad comprometida con sus capacidades de relación con los demás, el amor y el cuidado de los otros” que serían postulados de una política desde el feminismo.

víctimas de las decisiones políticas y militares que toman los hombres para alcanzar una forma de seguridad.

Fajardo (2023) muestra cómo el predominio de una visión de realismo político de la seguridad impone un marco de interpretación que asocia la seguridad al control territorial por parte del Estado, ello a través del componente militar y a una visión determinada por la masculinidad hegemónica que analiza el mundo a través de la relación hombres-poder-violencia.

El Estado es una forma de ejercicio de ese poder masculino hegemónico. Se construyó bajo la experiencia de quienes estaban en la esfera pública, los hombres, e invisibilizando las demás, y los argumentos de la neutralidad y objetividad permitieron sostener que era una respuesta para asegurar los derechos y contener los riesgos para garantizar la seguridad interna.

La seguridad, entendida desde enfoques tradicionales, usualmente propone medidas militaristas de la vida, tanto en situaciones excepcionales de guerra (interna o internacional) como en la vida cotidiana. La militarización, al estar vinculada a la masculinidad hegemónica, requiere de la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres para ubicar lo masculino en el rol de protector, y lo femenino en el rol de sufriente de la violencia, lo cual conecta a los hombres con el rol de héroes y a las mujeres al rol de cuidadoras naturales (Miralles, 2021).

En los años 90, desde la agenda de Naciones Unidas se posicionó el concepto de la “seguridad humana”, enfocado en las condiciones de las poblaciones más que en la defensa de espacios territoriales; en el desarrollo humano sostenible más que en armas para la defensa (Fajardo 2023, citando a PNUD, 1994). Este concepto ha permitido cuestionar los abordajes más tradicionales de la seguridad.

La *seguridad humana* ha tenido dos críticas importantes, la primera es que se entiende neutral en relación con la discriminación y la exclusión por género, raza, identidad étnica y pertenencia religiosa o cultural, con lo cual no logra abordar esas desigualdades (Fajardo, 2023); además, no ha logrado ser el concepto

predominante en la práctica política y social en un mundo con poderes militaristas que acaparan los debates y las decisiones sobre la seguridad (Zeitlin y Mpoumpu, 2004).

En la cotidianidad de las ciudades, la seguridad se lee a través de los delitos de “alto impacto”, que coinciden con aquellos que se dirigen contra los hombres, y se excluyen los delitos que mayoritariamente afectan a las mujeres. Con ello, se sustenta que la respuesta estatal usual sea la ampliación del número de fuerza pública, unos de armas y tecnología de vigilancia, entre otras medidas militaristas.

4.2.1. Seguridad humana y seguridad desde el feminismo

Los estudios feministas de la seguridad en general plantean que el género es conceptual, empírica y normativamente esencial en ese concepto (Fajardo 2023, citando a Sjoberg, 2021). Varios de estos estudios exploran la identificación de estereotipos de género en las concepciones de la seguridad, el carácter relacional de los diferentes tipos de violencias en espacios públicos y privados, y la necesidad de analizar la guerra y la paz desde la vivencia de las mujeres también, en lo nacional y en lo internacional (Fajardo, 2023).

Además, proponen nuevos análisis de la seguridad, por ejemplo, aplicando metodologías que valoran las narrativas no hegemónicas (dar voz a quienes no han sido escuchadas), dando un lugar a la experiencia y la subjetividad de las personas, haciendo preguntas nuevas y cuestionando las narrativas tradicionales asociadas al militarismo y la masculinidad hegemónica (Fajardo, 2023).

Miralles (2021) observa que la perspectiva feminista sobre la seguridad, pone en el centro a los individuos y las comunidades, lo que le permite tener una comprensión más amplia y compleja de las amenazas a la vida e integridad, desde el reconocimiento de la vulnerabilidad humana; se pregunta por las relaciones de poder, que no se limitan a las de género, sino también por las de raza y clase, que son determinantes para entender la seguridad de las mujeres, y de personas con identidades de género y sexuales diversas; y propone acciones de seguridad

diferentes, como la recuperación comunitaria o del tejido social, y la responsabilidad en el cuidado de la vida para pasar de ser individuos asustados a vulnerabilidades acompañadas.

Zeitlin y Mpoumpu (2004) afirman que la seguridad humana es un espacio conceptual para hacer las preguntas sobre la seguridad de las mujeres, aunque no todo abordaje desde este concepto incorpora el enfoque de género. Esa incorporación requiere, primero el reconocimiento que la “seguridad” es distinta para hombres y mujeres, y segundo, que la violencia contra las mujeres es un mecanismo para mantener la subordinación de género, logrando así que el miedo y la inseguridad sean obstáculos para la igualdad. Las autoras refieren que un ejemplo de ello, es el acoso sexual que condiciona la movilidad cotidiana de las mujeres y les limita el acceso a recursos y actividades (2004).

También plantean la importancia de analizar la seguridad desde los derechos humanos de las mujeres, así como no encasillar a las mujeres como víctimas, sino también reconocerlas como analistas, productoras de conocimiento sobre seguridad, formuladoras de propuestas y, por supuesto, tomadoras de decisiones en la materia de seguridad.

La seguridad de las mujeres abordada desde la comprensión de la discriminación también puede proponer formas de atender los riesgos que viven las mujeres y visibilizar los problemas sistémicos que requieren medidas sistémicas. Irma Erlingsdottir (2022) refiere que en Islandia la respuesta al movimiento #MeToo fue la creación de espacios seguros para que las mujeres se reunieran para hablar de sus experiencias, organizarse y visibilizar sus historias y reflexiones, y al no nombrar a los acosadores como individuos, la denuncia se concentró en la violencia y la desigualdad que viven las mujeres y no se medió la solución por castigos punitivos (Chandra, Enloe y Erlingsdottir, 2022).

4.2.2. El acoso sexual y *lo público*

El acoso sexual es una violencia basada en el género dirigida mayoritariamente a las mujeres. En 1979 Catherine MacKinnon lo definió como la imposición de requerimientos sexuales en una relación inequitativa de poder entre hombres y mujeres, una forma en la cual el dominio económico que se reputa tiene al hombre sobre la mujer en la casa, se refleja en el lugar de trabajo y, en general, en los ámbitos públicos, no domésticos (López, 2020, p. 201).

Gaytán (2009) define esta forma de violencia contra las mujeres, así:

El acoso sexual consiste en una o varias interacciones focalizadas cuyos marcos y significados tienen un contenido alusivo a la sexualidad, en las que la actuación de al menos uno de los participantes puede consistir en aproximaciones sexuales indirectas (empleo de símbolos, mensajes escritos, silbidos a distancia, material pornográfico), soborno sexual, acercamientos, miradas, susurros y contactos físicos o proposiciones y comentarios sexuales que no son autorizados ni correspondidos [...]. Es posible que involucren diferencias de jerarquía y estatus, y necesariamente implican un desequilibrio en las relaciones de poder entre los individuos que puede ser contrarrestado o no durante la misma situación (p. 53).

Esta forma de violencia refleja la división público-privado. Es un mecanismo para perpetuar la *presencia condicionada* de las mujeres en *lo público*, porque dice que no pertenecen a los espacios públicos: la educación, la recreación y el deporte, la calle, el trabajo. Su comisión fortalece la idea de que el lugar adecuado es lo privado, donde —supuestamente— no corren riesgos de que otros las puedan agredir⁹. Se reproduce así la subordinación de género, donde los hombres usualmente investidos de poder, autoridad y legitimidad, sin importar quiénes son o si quiera si tiene o no relación con la mujer, pueden imponer las condiciones a la presencia femenina.

Además, la separación público-privado lleva a afirmar que el acoso sexual no debe ser un asunto público. Fraser (1997) aclara que el concepto de *lo público*,

⁹ Otros porque claramente lo doméstico es el principal escenario de las violencias contra las mujeres, por parte de los hombres que son familiares y conocidos.

además de representar el límite liberal a la intervención estatal, es también una forma en que se normalizó el poder “privado” de los jefes sobre los trabajadores, de los esposos sobre las esposas, de los blancos sobre los negros. Entonces, puede afirmarse que el acoso sexual es parte de ese ejercicio, de ese poder privado.

Para Fraser (1997), la crítica sobre la separación público-privado debe complejizarse para entender que no basta con hacer público algo que antes era privado para transformar la relación de poder. En el estudio del caso de Anita Hill contra Clarence Thomas¹⁰, la autora encontró que la jerarquía de géneros también “confiere a los hombres mayor poder que a las mujeres para trazar la línea entre lo público y lo privado” (Fraser, 1997, p. 158)¹¹. La publicidad del caso de acosos sexual puede reforzar ese carácter privado del asunto, ya que es una oportunidad para que quién administra *lo público* defina quiénes pueden participar de la construcción de este debate, si el acoso sexual es el objeto del debate, si es violencia, si esa violencia debe ser atendida por el Estado y si la actuación del Estado no desborda sus competencias¹².

Entonces, poner en *lo público* violencias como el acoso sexual, puede conllevar a reafirmar la jerarquía de género que privatiza las prácticas de dominación, es decir, se “[r]efuerza el derecho privado de los hombres a acosar a las mujeres impunemente” y a las mujeres se les pide elegir entre “el abuso silencioso en privado y el abuso discursivo y ruidoso en público” en palabras de Alan

¹⁰ Clarence Thomas es un político y abogado conservador negro, postulado por George Bush para ser magistrado de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Su elección desde el inicio generó un fuerte debate. Estaba a la espera de su confirmación cuando un medio de comunicación filtró una queja en su contra por acoso sexual. Anita Hill, una abogada negra, había sido subalterna de Thomas en la Comisión Federal para la Igualdad de Oportunidades de Empleo (EEOC), entidad encargada de conocer los casos de acoso sexual. La queja se presentó varios años después de los hechos, en un proceso inicialmente reservado. La decisión de ratificación del nombramiento se aplazó y se ordenó adelantar las audiencias del caso por acoso sexual de forma pública.

¹¹ En el caso, Anita Hill *había carecido de poder para definir su relación con Thomas como un asunto profesional*, mientras que él tuvo el poder “para introducir lo que los liberales consideran elementos sexuales y privados en la esfera pública del lugar de trabajo, contra sus deseos y por encima de sus objeciones” (Fraser, 1997, p. 146).

¹² La Casa Blanca estableció tres condiciones para las audiencias públicas, las que fueron acogidas por el Comité que las adelantó, con lo cual lograron replicar la asimetría de poder entre Thomas y Hill, reforzaron la vulnerabilidad de la mujer y su *menor capacidad para definir los límites y defender su privacidad* (Fraser, 1997, p. 146).

Simpson (Fraser, 1997, p. 157), sin desconocer que las denuncias de acoso han sido un punto de inflexión en el reconocimiento de estas violencias¹³.

Fraser insiste en que, para desaturalizar una conducta como el acoso sexual, no basta con hacerla pública, tampoco tener el concepto mismo y un desarrollo amplio desde el feminismo, ni que ese desarrollo haya sido difundido e incluso incorporado en la ley. Se necesita que la interpretación sobre qué es una violencia y una responsabilidad del Estado esté ampliamente comprendida y aceptada¹⁴ para que su puesta en *escena* no refuerce los condicionamientos a la presencia de las mujeres en lo público.

Además, debe reconocerse que hay públicos diferentes, que se interrelacionan y se disputan el espacio, unos que marginan a otros, pero también unos que pueden potenciar la agenda. Solo así, propone la autora, la teoría de *repolitizar la esfera pública* de Habermas puede “ayudarnos también a imaginar una sociedad más igualitaria y democrática, y a luchar por conseguirla” (Fraser, 1997, p. 162).

4.2.3. La presencia condicionada de las mujeres en el espacio público

Tres consecuencias en la vida de las mujeres que han vivido directa o indirectamente el acoso sexual reafirman que esta forma de violencia condiciona la presencia de las mujeres en lo público: (a) algunas de ellas deciden no regresar al lugar de la agresión, asumiendo la pérdida que ello implique (no regresar al trabajo, al estudio, al equipo deportivo, a ese lugar cultural); (b) la principal reacción social

¹³ Thomas fue confirmado, y hoy continúa siendo juez de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Anita Hill fue reconocida por su valentía, porque luego de décadas sigue afirmando que fue víctima de acoso sexual. La confrontación tuvo una dimensión emancipatoria frente al poder privado, porque esos “acontecimientos capacitaban transitoriamente a muchas mujeres para hablar abiertamente, por primera vez, de humillaciones sufridas en lo privado hasta entonces a causa del acoso sexual” (Fraser, 1997, p. 159).

¹⁴ “No obstante, la interpretación feminista del acoso sexual no estaba profundamente arraigada en la cultura, ni era ampliamente comprendida y aceptada por el público en general. Por consiguiente, fue controvertida y rechazada en el transcurso de estos dramáticos acontecimientos, a pesar de su posición oficial legal” (Fraser, 1997, p. 159).

es culpabilizar a la víctima, justificar el comportamiento del agresor¹⁵ y minimizar la gravedad de la agresión ocurrida señalando que no es o debería ser objeto de una sanción estatal¹⁶, con lo cual se trata como un asunto que, si bien se produce en el ámbito público, no es asunto del Estado ni afecta derechos de las mujeres; (c) como un asunto privado (aun cuando es en lo público), la protección y prevención depende de las mujeres o su entorno más cercano (no pasar por el lugar, no pasar caminando, cubrir su cuerpo, ir acompañada, no salir temprano en la mañana, no salir de noche, no salir)¹⁷.

Es importante comprender que la culpabilización a la víctima es expresión directa del orden de género, donde se juzga a las mujeres por las decisiones que toman sobre su cuerpo, porque no se entiende como una manifestación de la libertad individual que es objeto de la protección estatal para garantizar que otros no puedan intervenir, como lo sostiene el liberalismo. Entonces, ante la comisión de una violencia sexual (incluyendo actos de acoso) se juzga a la mujer y sus decisiones sobre su cuerpo (cómo se vistió, si exhibe partes con connotación sexual, si utiliza un lenguaje con expresiones sexualizadas, si sale de noche, sola, se divierte, etc.) y se les asocia como una explicación válida a la agresión.

¹⁵ La justificación al agresor sexual usualmente se relaciona con la idea de que los hombres tienen un deseo sexual incontrolable (*ellos son así, es su naturaleza*) y porque el comportamiento se asocia con prácticas culturalmente naturalizadas (el piropo, la conquista, el coqueteo) donde no hay una clara definición de lo que es violencia ni es claro que la mujer pueda definirlo, y el consentimiento es puesto en permanente cuestionamiento (es que las mujeres dicen que no cuando quieren decir que sí).

¹⁶ Por ejemplo, Antonio Caballero, al presentar su opinión sobre las denuncias de acoso sexual contra hombres poderosos, señaló que muchos de esos comportamientos en realidad se trataban de *simple grosería y matonería*, asuntos por los cuales un presidente no merece ser destituido (Caballero, 2017).

¹⁷ Carolina Castro, mujer agredida en Transmilenio el 3 de mayo de 2013, en una entrevista sobre su caso “advirtió que el hecho le dejó secuelas psicológicas que le impiden movilizarse con confianza en el transporte público”. Nota periodística “Fiscalía indaga presunta agresión sexual en un bus de Transmilenio”.

Ximena Cáceres, mujer acosada por varios agentes de policía en un punto de control en una vía intermunicipal, 8 de marzo de 2017. El artículo señala que la víctima “cambió su rutina. Ya no transita por Guaymaral y ahora prefiere pagar cada día el peaje entre Chía y Bogotá. Además, como su hora de llegada siempre es en las noches, intenta ir siempre acompañada, pues asegura que aún tiene miedo. El mismo que sintió el día que la retuvieron; el que sintió cuando recibió amenazas en sus redes sociales por haber hecho público el acoso y el que la motivó a exigir respeto a las autoridades para que hoy, luego de seis meses, la justicia le dé la razón”. Nota periodística “Policía, a clases de género por acosar a una mujer”.

La presencia condicionada de las mujeres en el ámbito público además se refuerza por los *saberes anticipados y socialmente compartidos* que tienen las mujeres sobre la violencia sexual y en general los riesgos a los que están expuestas, como lo explica Edith Flores Pérez en un estudio sobre la percepción y victimización de las mujeres en México en el transporte público (2014). Es decir, la conciencia de una posible violación no es una idea que aparece en las mujeres solo tras ocurrir un acto de acoso sexual. Esa idea está antes y es condicionante de cómo las mujeres viven su experiencia fuera de la casa, y se revive con cada agresión, en el cuerpo propio o en otro cuerpo femenino.

Se refuerza en lo individual y en lo colectivo porque el acoso y abuso sexual en los espacios públicos no se dirige a un tipo de mujer (edad, contextura, condición social), sino a todas. El mensaje que se da con la violencia es que el espacio público es hostil para las mujeres. La consecuencia a nivel colectivo es que se limita la autonomía de las mujeres y el ejercicio pleno de su ciudadanía (una mujer evita salir, modifica sus rutas de movilidad, su vestido, la percepción y la vivencia cotidiana de su cuerpo), y puede en algunos contextos ser una violencia dirigida puntualmente a debilitar la participación de las mujeres, como lo ha sido en contextos de protesta social en varios lugares del mundo¹⁸ y en Colombia¹⁹.

4.3. Análisis crítico de las políticas públicas para la seguridad de las mujeres

El modelo de análisis de políticas públicas llamado *giro argumentativo*, por su origen en la teoría crítica²⁰, permite explorar los argumentos y discursos que

¹⁸ Por ejemplo, cuando las agresiones sexuales se cometen en medio de manifestaciones y lugares de expresión política. Un estudio sobre los asaltos sexuales (detenciones seguidas de test de la virginidad, violaciones en las protestas, asaltos sexuales por grupos de hombres, entre otras agresiones) y el acoso sexual callejero en *la primavera árabe realizado por* Susana Galán (2013), relaciona el acoso y el abuso sexual como actos para silenciar, excluir de los espacios públicos y de los acontecimientos políticos a las mujeres (citando Amnistía Internacional 2013).

¹⁹ “En el Sistema de Agresiones a la Protesta Social –SIAP de la Campaña Defender la Libertad, Asunto de Todas, a corte del 02 de junio de 2021, se registran 491 mujeres víctimas de violencia policial, [...]. Además, una joven menor de edad decidió suicidarse después de sufrir agresiones sexuales por parte de la fuerza pública. Dentro de estos registros, 29 son clasificados como casos de VBG, incluyendo acoso sexual, tocamientos indebidos, violaciones, amenazas de violación y hostigamiento” (Varias organizaciones, 2021, p. 6 y 7).

²⁰ Roth, siguiendo el planteamiento de Guba, explica que son cuatro los paradigmas de las ciencias sociales que han determinado el análisis de las políticas públicas: el positivismo, pospositivismo

están ligados a las relaciones de dominación (Fisher, 2010, p. 183), específicamente aquellas fundadas en el concepto de género y de la división sexual del trabajo, y su determinación en las decisiones de las políticas públicas que abordan las violencias contra las mujeres.

4.3.1. El giro argumentativo

El análisis que se propone se sitúa en el *giro argumentativo*, entendiendo que este modelo pretende superar las deficiencias del paradigma positivista²¹ y neopositivista²², reconociendo la influencia que tienen los valores, ideas, significados y conceptos hechos discursos en las decisiones de políticas públicas, y reconociendo que el analista no es neutral.

De acuerdo con el postempiricismo o giro argumentativo, es necesario en el análisis de las políticas públicas “tener en cuenta la dimensión discursiva y retórica en el proceso” (Roth, 2007, p. 10). Frank Fischer (2010) afirma que las políticas públicas son una construcción discursiva, en el sentido en que son una competencia sobre los significados sociales y, a la vez, sobre los resultados empíricos, una lucha sobre las categorías que definen un determinado problema y luego la definición de

(neopositivista), la teoría crítica y el constructivismo social. La teoría crítica argumenta que la actividad científica esta irremediamente orientada por valores, en consecuencia, la objetividad y todo esfuerzo por buscarla (alcanzarla) son ilusorias; además, afirma que la actividad científica tiene una naturaleza emancipatoria, la cual permite develar nuevas formas y espacios de dominación, lo que permite combatirlas. El Constructivismo señala que la realidad es una construcción social, de ahí que cada individuo perciba una realidad diferente y, por ello, la investigación debe privilegiar la identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad, y las políticas públicas son un relato de la realidad, pero pueden existir multiplicidad de relatos (2007, pp. 6-7).

²¹ Los análisis positivistas y empiricistas se caracterizan por metodologías enfocadas en la rigurosidad y neutralidad de los datos cuantitativos, la separación entre hechos y valores, y el desarrollo de reglas generales aplicables a un amplio rango de problemas y contextos, sin que su validez fuera cuestionada (Fischer, 2010, p. 4), pero son fuertemente criticados porque su objetividad es deconstruida como una función ideológica, que por ejemplo se orientó a ocultar el interés dominante de los negocios capitalistas en las políticas públicas (Fischer, 2010, pp. 36-37).

²² El postpositivismo, reconoce que hay una multiplicidad de causas y efectos, que no es posible separar los hechos y valores del objeto de investigación, pero plantea que con determinados enfoques y teorías formuladas en una comunidad científica es posible acercarse al ideal de la objetividad, a través de la falseación (Popper) o de la rivalidad y las revoluciones (Kuhn). Los enfoques neopositivistas del análisis de políticas públicas reconocen la importancia de los valores, ideas, cogniciones e incorporan elementos de las metodologías constructivistas, como la construcción social de referenciales; sin embargo, permanece la pretensión de neutralidad de sus enfoques y teorías. Por ello, no dan cuenta de los límites de sus análisis (Roth, 2007, pp. 5-6).

las posibles respuestas. Las respuestas elegidas atienden a la mayor o menor legitimidad, demarcada por las explicaciones, justificaciones y formas de persuasión que son desarrollo de los discursos (Fischer, 2010, p. 183).

En consecuencia, el análisis de las políticas públicas debe realizarse a través de los conceptos que son socialmente interpretados, sus significados y los discursos que los circulan, que no son de la elección o construcción (exclusiva) de los actores de esas políticas (p. 13); y considerando las relaciones de poder, la dominación y la emancipación (Cerón y Camacho, 2010) donde interactúan las creencias, ideas, mitos normativos y que resultan determinantes en los procesos de las políticas públicas; así se pretende “esclarecer, develar y comunicar a los ciudadanos las posibilidades actuales de vida mejor y de acciones emancipadoras” (Forester, 1993 citado por Roth, 2008, p. 74).

Los discursos en las políticas públicas, como los símbolos que se le atribuyen, son en esencia un conjunto diverso, contradictorio y cambiante, el cual responde a un espectro de intereses políticos y relaciones de poder. En el marco de las cuestiones políticas y las soluciones programáticas, “el lenguaje y el discurso ejercen sus propios efectos en el proceso de las decisiones de políticas” (Roth, 2008, p. 42).

El discurso es entendido por Fischer como constitutivo, siguiendo los planteamientos de Michel Foucault, es decir, este construye activamente a la sociedad en sus varias dimensiones —los objetos del conocimiento, los sujetos sociales, las relaciones sociales, los marcos de percepción—; por ello, el análisis se dirige a establecer cómo los discursos se relacionan y funcionan en los procesos sociales que están delimitados por el tiempo y el espacio, y también por las instituciones que intervienen. Foucault además plantea que las prácticas discursivas de la sociedad y las instituciones sociales son interdependientes, y una práctica discursiva se genera por la combinación de otras prácticas discursivas y por la relación que mantiene con ellas (Fischer, 2010, p. 38).

Retomando a Teun Van Dijk (2001), se entiende que el discurso y la sociedad se relacionan en tres sentidos: (a) la sociedad es condición para el discurso porque las estructuras sociales son necesarias para su producción, construcción y comprensión; (b) la sociedad es consecuencia del discurso, porque este “de muchas maneras, construye, constituye, cambia, define y contribuye a las estructuras sociales” (Van Dijk, 2001, p. 2), y (c) las estructuras del discurso “hablan sobre, denotan o representan partes de la sociedad” (Van Dijk, 2001, p. 2).

El análisis discursivo de las políticas comprende que “el lenguaje moldea profundamente nuestra visión del mundo sociopolítico en lugar de simplemente reflejarlo” (Fischer, 2010, p. 47). Permite considerar cuáles son los discursos presentes (coexistentes, en lucha, en disputa) en la política pública de género, cómo se conectan con los discursos sobre el género, la ciudadanía de las mujeres, la discriminación y la violencia contra las mujeres con discursos como la seguridad ciudadana, cuáles son los conceptos que tienen quienes usan el discurso, entre ellos el Estado y los gobiernos, y cuáles son las relaciones de poder que los atraviesan.

En este modelo se advierte que la persona que investiga debe reconocerse como parte del medio lingüístico y comunicativo que comparten los actores de la política pública, recordando que la objetividad es otro discurso que ha ocultado cargas ideológicas.

4.3.2. Políticas públicas de género y seguridad de las mujeres

Judith Astelarra (2004) asegura que las políticas de género son desde su origen una apuesta por forzar los límites del liberalismo para incluir los temas *privados* en la agenda pública y reivindicar en la práctica la ciudadanía de las mujeres, no solo como acceso a derechos formales, sino en la materialización de cómo en el accionar estatal en realidad garantiza el goce efectivo de esos derechos.

A pesar de los logros alcanzados no se ha logrado superar la división público-privado; por ello, la participación de las mujeres en el ámbito público se

define como *presencia condicionada* o *ausencia relativa*: *presencia en lo público* limitada a las condiciones que se les imponen por ser mujeres (doble jornada de trabajo, segregación laboral por razón de sexo) o *ausencia relativa* porque no todas las mujeres tienen las mismas oportunidades logradas por las luchas feministas, pero todas sí se exponen a un mundo determinado por la dimensión de género según la cual ser mujer es ser inferior.

Astelarra (2004), en su recorrido histórico de las políticas públicas de género, caracteriza esa resistencia del sistema liberal para mantener la división público-privado. Las primeras políticas se concentraron en alcanzar la *igualdad de oportunidades*, apelando a que la igualdad liberal debía ser también para las mujeres, entonces se aprobaron iniciativas para superar la discriminación en las leyes y normas, se establecieron programas de educación y formación que cualificaran a las mujeres en lo político, en el trabajo, en la cultura, y otros dirigidos a generar consciencia sobre los derechos de las mujeres (Astelarra, 2004, p.12). El cambio generó una mayor participación de las mujeres en lo público (política, trabajo), pero no alteró la segregación por sexo (trabajos para mujeres, profesiones y oficios para mujeres, espacios públicos para mujeres) y mantuvo el trabajo de cuidado como un asunto doméstico, femenino e invisible. Así, las mujeres no ingresaron a lo público desde el mismo punto de partida de los hombres (Astelarra, 2004, p.13).

Entonces los movimientos de mujeres y feministas reivindicaron la necesidad de implementar la *acción afirmativa* para corregir la desventaja inicial de las mujeres, esto a través de reglas para primar a una mujer sobre un hombre, para compartir las oportunidades en las actividades del mundo público (Astelarra, 2004, p.12). Sin embargo, persistió la *doble jornada*, pues no se transformó la concentración de labores de cuidado en las mujeres, y las actividades públicas en las que mujeres lograron mayor participación se *feminizaron* y perdieron su valor (p. 12).

Tanto la igualdad de oportunidades como la acción afirmativa se dirigieron a las mujeres, a cambiarlas (de amas de casa a ciudadanas) y a brindarles un espacio

que antes se consideraba masculino, pero no se logró la plena ciudadanía porque no se logró cuestionar la estructura de división público-privado. En consecuencia, surgen dos propuestas que tienen por objetivo transformar el sistema de género como estructura.

La primera son las políticas públicas que apuestan por la *transversalidad*, es decir, lograr que el Estado se comprometa en la transformación del sistema de género, no solo algunas instancias, y reconozca el impacto diferencial que puede tener toda decisión estatal frente a los hombres y mujeres, abandonando el discurso de las políticas y decisiones políticas neutrales (Astelarra, 2004, p. 15). La segunda es alcanzar la paridad de género en todas las actividades públicas, especialmente cargos y puestos públicos, entre ellos los de decisión de las políticas públicas, es decir, abandonar la categoría neutra de ciudadano para entender los sujetos de derechos con su identidad de género, y así también considerar otras diferencias estructurales como la raza, la pertenencia étnica, la clase social, la edad, la discapacidad y la orientación sexual, las cuales tienen relación directa con el género y se pueden reforzar entre sí (Astelarra, 2004, p. 16).

Las políticas públicas de género pueden integrar varios de estos cuatro tipos de políticas o atender de forma predominante a una de ellas. El análisis de las políticas públicas, como discurso, debe considerar precisamente esta tensión entre la ciudadanía liberal demócrata, y las luchas del feminismo por una ciudadanía plena y la superación de la división público-privado.

5. Estado del arte en acoso sexual

El estudio del acoso sexual ha ido en crecimiento. La primera definición que se encuentra en la literatura es de Catherine Mckinnon en 1979 sobre las conductas masculinas que reciben las mujeres al incorporarse al ámbito laboral (López, 2020, p. 201).

Este origen explica que un grupo importante de estudios se concentran en la ocurrencia de esta forma de violencia en el ámbito laboral, como lo muestra el estado del arte realizado por O'Leary-Kelly, Bowes-Sperry, Arens Bates y Lean (2009)²³. Este documento muestra que los estudios de acoso sexual en Estados Unidos hasta 1995 han extendido el conocimiento sobre este fenómeno, se han aumentado las capacidades para reconocer su ocurrencia y se han explorado la vivencia de estas situaciones, lo que ha permitido identificar ámbitos en los que se vive, más allá del mundo del trabajo remunerado.

En esa tendencia de ampliación del conocimiento de dónde ocurre el acoso sexual, María Claudia López (2020) realizó un estado del arte específico desde 2002 acerca del “acoso sexual callejero en Latinoamérica, particularmente sobre los factores que lo componen y las perspectivas desde las cuales se describe este fenómeno” (p. 199).

Siguiendo estos dos estudios y una revisión de fuentes propia, a continuación, se presentan los estudios encontrados en materia de (a) el concepto de acoso sexual; (b) el acoso sexual como una violencia de género que principalmente afecta a las mujeres, (c) los impactos de esta forma de violencia en las mujeres, (d) la respuesta estatal a esta violencia, desde el contexto internacional, experiencias de otros países, y en Colombia.

²³ Esta iniciativa es la continuación del trabajo de Lengnink-Hall, quien realizó una revisión sobre las investigaciones del acoso sexual hasta 1995.

5.1. Concepto de acoso sexual y acoso sexual callejero

O'Leary-Kelly, Bowes-Sperry, Arens Bates y Lean (2009) muestran que, en el periodo entre 1995 y 2008, los estudios que han abordado la definición del acoso sexual han evidenciado que va más allá de las definiciones legales asociadas al ámbito laboral, como el *quid pro quo* y el ambiente hostil²⁴. Así, incluyen definiciones asociadas a la vivencia de la víctima (Bowes-Sperry y Tata, 1999²⁵ citado en O'Leary-Kelly *et al.*, 2009) y a sus recursos frente a ese comportamiento (Fitzgerald, Swan, y Magley, 1997²⁶ citado en O'Leary-Kelly *et al.*, 2009), a los comportamientos que se consideran AS (Fitzgerald, Gelfand y Drasgow, 1995²⁷; Fitzgerald, Magley, Drasgow y Waldo, 1999²⁸ citado en O'Leary-Kelly *et al.*, 2009), y a la vivencia como una discriminación basada en género (Berdahl, 2007a²⁹, Franke 1997³⁰ citado en O'Leary-Kelly *et al.*, 2009).

La definición del acoso sexual como acto de discriminación de género, retoma los postulados de Mckinnon y Farley para señalar que son conductas masculinas que reafirman el rol sexual de la mujer en un espacio en donde pretende ejercer otros roles, como el trabajo o el espacio público (Farley citado en Gaytán, 2009, p. 33). López (2020) resalta que el acoso sexual callejero, al ser una discusión principalmente dada desde el feminismo, tiene en su conceptualización el vínculo con la discriminación y la violencia contra las mujeres (p. 199).

²⁴ El QPQ que refiere a las amenazas relacionadas con decisiones laborales (contratar, despedir, aumentar el salario) para cumplir las solicitudes de favores sexuales, y la segunda es el "ambiente de trabajo hostil" que son las conductas sexuales que de forma no razonable interfieren con el rendimiento laboral, crean un ambiente de intimidación, hostigamiento y ofensas.

²⁵ A multiperspective framework of sexual harassment: Reviewing two decades of research. In G. N. Powell (Ed.), *Handbook of gender and work*: 263-280. Thousand Oaks, CA: Sage.

²⁶ But was it really sexual harassment? Legal, behavioral, and psychological definitions of the workplace victimization of women. In W. O'Donohue (Ed.), *Sexual harassment: Theory, research, and treatment*: 5-28. Boston: Allyn & Bacon.

²⁷ Measuring sexual harassment: Theoretical and psychometric advances. *Basic and Applied Social Psychology*, 17: 425-445.

²⁸ Measuring sexual harassment in the military: The Sexual Experiences Questionnaire (SEQ-DoD). *Military Psychology*, 11(3): 243-263.

²⁹ Harassment based on sex: Protecting social status in the context of gender hierarchy. *Academy of Management Review*, 32: 641-658.

³⁰ What's wrong with sexual harassment? *Stanford Law Review*, 49(4): 691-772.

López (2020) recoge las definiciones de dos autoras: Gaytán (2009) que define el acoso sexual como *interacciones focalizadas alusivas a la sexualidad que no son autorizadas ni correspondidas, las cuales pueden involucrar diferencias en la jerarquía y estatus, y necesariamente se enmarcan en una relación de poder* (pp. 201-202); Carvajal (2014, citada por López, 2020) afirma que los elementos comunes a varias definiciones de acoso sexual son:

- 1) Una relación de dominación donde el hombre prevalece sobre la mujer; 2) acoge diversas formas que van desde lo gestual hasta lo físico, pasando por lo verbal; 3) contienen una alta carga sexual en su expresión; 4) sucede en lugares públicos; 5) se da entre desconocidos. (Carvajal, 2014, citada por López, 2020, p. 202).

Santamaría (2013) recoge las definiciones del acoso sexual callejero desde autoras centradas en la experiencia de las mujeres y movimientos sociales de mujeres; así, refiere que las conductas de acoso sexual *invaden el espacio personal, son un ejercicio de entrometerse en la atención de una mujer para definirla como objeto sexual, obligar a la mujer a tener una interacción*, son expresiones de *sexismo*, atienden a la idea que está *permitido* decir y hacer lo que quieran a las mujeres, indican que el espacio público *no es para las mujeres* y su cuerpo puede ser *objeto del placer de otros*, y generan en las mujeres la necesidad de *restringir sus movimientos y cambiar sus comportamientos para evitar ser objeto de esta violencia*, el impacto del hecho se asocia a sentimientos como miedo, sorpresa, terror, vergüenza³¹.

La definición del acoso sexual y el acoso sexual callejero sigue siendo la principal controversia y un campo de exploración, no solo por cuáles comportamientos entran a ser parte de esta definición, sino también por la pregunta

³¹ La autora recoge las definiciones de movimientos como “Stop Street Harassment”, “INCITE! Women of Color Against Violence”, “Street Harassment Project”, “Stop Violence Against Women” y publicaciones como “Él es un semental, ella una perra... y otras 49 doble morales que toda mujer debería conocer” de Jessica Valenti (2008), “Crítica de una feminista negra al acoso callejero de la misma raza” de Hawley Fogg-Davis (2005), y *La Política Económica del acoso callejero* de Micaela di Leonardo (1981).

de cuál es la razón y consecuencias de estos comportamientos más allá del hecho puntual.

5.2. El acoso sexual como una violencia basada en género

Varias investigaciones abordan el vínculo entre el acoso sexual y las violencias basadas en género. López (2020), en su estado del arte, encuentra que 5 autoras³² politizan el acoso sexual callejero. Indica que esto tiene lugar porque:

...reconocen que es un tipo de violencia sistemática contra las mujeres en razón de su género. Por ende, estas autoras evidencian que este fenómeno, a pesar de ser cotidiano, se enmarca en una relación de poder que jerarquiza las relaciones sociales entre hombres y mujeres. (López, 2020, p. 220).

Tres estudios profundizan la relación entre el acoso sexual y la discriminación de género desde la vivencia de las mujeres. Susana Galán (2013), en el análisis de los asaltos sexuales y el acoso sexual en la *primavera árabe* (2011-2013)³³, plantea que esas agresiones contra mujeres, principalmente activistas políticas y ciudadanas que participaban de las protestas públicas, fueron actos para silenciarlas, excluirlas de los espacios públicos y de los acontecimientos políticos (Amnistía Internacional, 2013), y son comportamientos que reflejan a una reacción del patriarcado a la *desobediencia e insubordinación femenina*, tanto por la participación de las mujeres en la protesta pública, como porque una vez ocurrido el acoso o el asalto sexual las mujeres, en vez de regresar a casa y evitar las protestas, han continuado en las manifestaciones.

³² Falú (2009) Violencias y discriminaciones en las ciudades; Carvajal (2014) El piropo callejero: acción política y ciudadana; Bolívar (2017) *El acoso sexual callejero como influencia de la corporalidad femenina y su vestuario*; Gaytán (2007) El acoso sexual en lugares públicos: un estudio desde la *Grounded Theory*, y (2009) *Del piropo al desencanto. Un estudio sociológico*; y, Toro y Ochoa (2017) Violencia de género y ciudad: cartografías feministas del temor y el miedo.

³³ La primavera árabe refiere a las acciones, principalmente protestas en espacios públicos, que se realizaron para la dimisión de Hosni Mubarak (2011) hasta la intervención militar de 2013. La autora, analiza las denuncias de detenciones seguidas de test de la virginidad, violaciones en las protestas, asaltos sexuales por grupos de hombres, y el acoso sexual callejero entre otras agresiones vividas por mujeres.

Santamaría (2013) en relación con la experiencia de activistas frente al acoso sexual en Colombia, específicamente “I Hollaback!” y “la Marcha de las Putas”³⁴, concluye que el acoso sexual callejero está dirigido mayormente a las mujeres, porque el espacio público es históricamente concebido como un espacio masculino, y por ello el acoso es una forma de control a las mujeres y de retaliación por su incursión en lo masculino. Es, además, una violencia simbólica; no se trata del efecto de la agresión en la víctima, sino del mensaje que se envía a las mujeres en general, y la alteración que produce en la cotidianidad de las mujeres.

Flores Pérez (2014), en relación con la experiencia de movilidad de las mujeres en la ciudad de México, concluye que las mujeres se definen en la ciudad a partir de estar *adentro* y *afuera* de la casa, perciben que cualquiera de ellas está expuesta a agresiones sexuales independientemente de sus características (edad, contextura, condición social) y aunque hay determinadas circunstancias que intensifican el temor, la percepción general de las mujeres es que la ciudad es hostil a ellas, el miedo y la amenaza hacen parte de su vida cotidiana.

López (2020) recoge dos estudios desde la vivencia. Un experimento en calle en Medellín realizado por Bolívar (2017) para valorar si el vestuario de las mujeres es un factor determinante en la comisión del acoso sexual, respondiendo que no y concluyendo que “solo basta el ser mujer para vivir a diario este tipo de situaciones y que su causa radica en el desequilibrio de poder entre hombres y mujeres donde se compromete la libertad sexual de ellas” (p. 203). El segundo es la aplicación de una encuesta a mujeres en Medellín para valorar la relación entre las mujeres, la violencia de género y el espacio público (Toro y Ochoa, 2017). Lo anterior les permite a las autoras concluir que en esa ciudad:

persisten los problemas de exclusión, desigualdad y violencia de género y son reflejados en la forma de habitar el espacio público: las mujeres evitan ciertos trayectos y disponen un ritual corporal restrictivo por temor a situaciones de violencia

³⁴ Hollaback! empezó en 2005 en la ciudad de Nueva York, cuando un grupo de 3 hombres y 4 mujeres contaron sus vivencias de acoso sexual callejero, luego se convirtió en un lugar virtual para contar y compartir historias de acoso y visibilizar el problema. En octubre de 2011 llegó esta iniciativa a Bogotá. La marcha de las Putas se realizó en Bogotá el 25 de febrero de 2012.

asociadas a su condición de género, especialmente por el temor a la violación (Toro y Ochoa, 2017, p. 81).

Martínez Ochoa (2023) conecta los impactos del acoso sexual en las mujeres con la lógica patriarcal de inclusión-exclusión, la cual determina la segregación a través del uso diferenciado del espacio, ya que a partir de un dominio masculino se incluye a ciertas personas como objetos de goce y deseo, y se les excluye como personas con derechos, lo que conlleva a que unas personas que necesitan estar en el espacio público de la ciudad —para trabajar, llegar al trabajo, hacer compras, cumplir labores de cuidado—, no pueden disfrutar plenamente de este espacio, entonces deben usarlo bajo el temor y el miedo, desarrollando estrategias de autoprotección o asumir que si ocurre la violencia es culpa propia.

5.3. Los impactos del acoso sexual en las mujeres

Martínez, Gallegos, Oñate y Villagra (2022), en una revisión sistemática acerca del acoso callejero y sus posibles consecuencias a nivel psicológico, emocional y social, concluyen que esta conducta conlleva cuatro impactos:

- Las emociones negativas que tienen las víctimas ante el comportamiento de acoso (sentirse avergonzada, insegura, disgustada, objetivada, frustrada, vulnerable, enojada, humillada, traumatizada, degradada);
- Cambios conductuales en las rutinas diarias para tener mayor cautela frente a la comisión de un nuevo hecho de violencia (salir menos de noche, especialmente solas, concurrir menos a espacios públicos en ciertos momentos, evitan tomar autobuses o taxis solas, evitar frecuentar áreas comerciales y algunos restaurantes o cines, incluso evitar usar ciertas prendas de ropa);
- Cambios en las dinámicas familiares, como mayores restricciones para la movilidad especialmente dirigidas a las mujeres (horarios, lugares, compañía) y, con ello, dificultades de comunicación y confianza, en particular entre padres, madres e hijas;
- Aumento de la percepción de inseguridad del barrio, la ciudad o determinados lugares públicos, asociado a mayores niveles de ansiedad y a restricciones a la movilidad y a la participación de ciertas actividades, especialmente para las mujeres. Esto en conjunto, implica un reforzamiento de la desigualdad de género, y dos ideas perjudiciales: que los hombres acosadores tienen el derecho de controlar los

espacios públicos y que las víctimas deben tener miedo y evitar provocar el acoso con sus expresiones y comportamientos.

Martínez Ochoa (2023) devela cómo los impactos del acoso sexual se conectan con las reglas del patriarcado. Dos de los impactos referidos en el estudio son ejemplos de ello. El factor protector que es la familia o las personas más cercanas a la víctima se convierte en un elemento que refuerza la exclusión de las mujeres del espacio público, pues la principal forma de prevenir la violencia sexual es la *ausencia corporal femenina del espacio*. Otro impacto es la naturalización de la violencia, el cual se devela en el estudio a través del lugar del “testigo” que, no siendo víctima y seguramente sin herramientas para prevenir el acoso, la mayoría de las veces omite reaccionar porque comparte un *saber* sobre quiénes pueden usar el espacio y de qué forma, y su *no reacción* es parte de la lógica del acoso, contribuye a la impunidad y a entender esta violencia como algo cotidiano, además de las barreras que enfrentan las víctimas para denunciar.

5.4. Respuesta estatal al acoso sexual

Considerando el acoso sexual como una violencia contra las mujeres, varias investigaciones exploran la respuesta estatal, su pertinencia y efectividad. María Daniela Ayala Álvarez (2011), en una comparación entre la legislación nacional de Ecuador y las experiencias de Estados Unidos y la Unión Europea (EU), señala que en los tres lugares la vía penal ha sido poco efectiva para atender y prevenir esta forma de violencia. En Estados Unidos desde los años 60 la prohibición del acoso sexual se ha realizado a partir de decisiones judiciales que ordenan medidas en casos concretos, principalmente a empleadores, mientras que en la UE el desarrollo es más tardío, a partir del *Informe Rubenstein (1987)*³⁵.

En América Latina, a partir de los años 90 las políticas públicas se concentraron excesivamente en la violencia intrafamiliar y dejaron de lado otras formas de las violencias contra las mujeres (Ayala, 2011; Torres, 2015). Esto ha

³⁵ Sobre el AS en los estados miembros y que se acompañó con una directiva que definió esa forma de violencia como discriminación basada en el sexo.

conllevado a un retraso en abordar estas violencias, y en la persistencia a tratar el acoso sexual como una violencia privada o, por lo menos, como una en la que el Estado no tiene una competencia clara, ya sea porque no hay una definición normativa amplia del acoso sexual, porque no tiene un rol definido o porque el rol de garante de derechos no es considerado socialmente relevante en estas situaciones.

La Red Mujer y Hábitat, como expresión articulada de movimientos feministas en América Latina, posicionó desde 2009 los análisis del espacio público como un espacio masculino, donde las necesidades e intereses masculino se priorizan, por ejemplo, para la definición de espacios, horarios y hasta el funcionamiento del transporte público, y las mujeres excluidas son responsables de las violencias en su contra por haber irrumpido en un espacio que les es vedado (ONU Hábitat y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010, p. 28). En relación con lo anterior, se afirma: “La ciudad es un espacio que se construye no un espacio dado y tampoco neutro al género. Es decir, las relaciones entre hombres y mujeres determinan la construcción social de la ciudad en todas sus dimensiones” (ONU Hábitat y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010, p. 42).

La institucionalidad puede afirmar que incluye a las mujeres en la ciudad en tanto las observa como población vulnerable, pero las excluye de las políticas de ciudad al definir que la seguridad se mide por delitos de los cuales son usualmente víctimas los hombres y no por delitos donde la amplia mayoría de víctimas son mujeres; o cuando analiza las percepciones sobre seguridad de las mujeres como “exageraciones” o valoraciones “irreales”, sin considerar el *continuum* de violencias entre el espacio privado y el espacio público, y sin entender el carácter cotidiano de estas violencias, valoraciones que pueden explicar la inseguridad manifestada por las mujeres (ONU Hábitat y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010, p. 36).

Ana Gabriela Santamaría (2013), en su estudio sobre el acoso sexual callejero en Colombia, reconoce que las leyes aprobadas en el país contra la violencia sexual hacen parte de una corriente jurídica estadounidense para proteger a las víctimas —*rape shield laws*—, por ejemplo, la Ley 1257 de 2008 que incluye

la tipificación penal del acoso sexual, pero advierte que están centradas en el ámbito laboral y tienen pocos avances.

La crítica al abordaje punitivo del acoso sexual reconoce varias explicaciones a la ineficiencia. Para los operadores de justicia esta puede ser una forma *excesiva* frente al comportamiento que no valoran tan grave (Santamaría, 2013; Astrálaga y Olarte 2020; Morales, Quiroz y Ramírez, 2016); no existe un tipo penal que recoja los comportamientos del ASC (Hoyos, Gómez y Forero, 2023); no hay evidencia que la mayor punitivización disuada de la comisión del delito (Santamaría 2013); en cambio, se conoce que hay una importante probabilidad de que la víctima sea revictimizada (Santamaría, 2013; Hoyos, Gómez y Forero, 2023) y que no se llegue a ninguna decisión judicial sustancial (Hoyos, Gómez y Forero, 2023).

En el caso particular de Bogotá, se encuentra que el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (PIOEG) fue un proceso caracterizado por incorporar la perspectiva de género a la política pública, más allá de su nombre, y visto como un resultado de la incidencia del movimiento de mujeres realizada desde la campaña a la Alcaldía, el cual se conjugó con un contexto nacional proclive al cumplimiento de los tratados internacionales —incluyendo los que abordan derechos de las mujeres—, y la voluntad política de ese gobierno distrital (Rueda, 2012).

Sin embargo, Barón-Mesa (2013) concluye que su impacto se ha limitado por: (a) incompreensión de los funcionarios de la discriminación y violencia contra las mujeres, (b) la ausencia de recursos coherentes con las acciones comprometidas, y (c) la ausencia de mecanismos de seguimiento y valoración del impacto (Barón-Mesa, 2013). En este sentido, desde los planteamientos de Nancy Fraser se puede afirmar que esta política avanzó en soluciones afirmativas —corrección de inequidad social—, pero no pretendió ser transformadora —reestructuración del marco general que genera la inequidad— (Quiroz, 2012).

Una fuente del posicionamiento actual del acoso sexual callejero ha sido el activismo y otra la agenda internacional. Sin embargo, las medidas concretas de la

ciudad de Bogotá parecen atender más a la segunda que a la primera de las fuentes. Además, los avances en definir medidas específicas para el acoso sexual han sido lentos, por ejemplo, en el PIOEG esta problemática no fue caracterizada, solo mencionada, contribuyendo a su invisibilización (Santamaría, 2013). Otras medidas han sido antecedentes cruciales, como la Política Pública de Mujer y Equidad de Género (Decreto 166 de 2010 reformado por Acuerdo 184 de 2015) que consideró como un objetivo las *condiciones injustas y evitables de discriminación, subordinación y exclusión que enfrentan las mujeres en los ámbitos público y privado*, la creación de los Consejos Locales de Seguridad para las Mujeres en 2013 y la emisión de un protocolo frente al acoso sexual laboral en el distrito (Decreto 044 de 2015; Hoyos, Gómez y Forero, 2023).

6. Metodología

El análisis de las políticas públicas desde el modelo del giro argumentativo se realiza a partir de la identificación de los conceptos clave y discursos que determinan las decisiones de política pública, los problemas que se abordan y las posibles respuestas.

En este análisis se busca ubicar estos elementos, desde el contexto y a través de una investigación de tipo cualitativo con fuentes documentales primarias y secundarias, y entrevistas a personas que participaron del proceso de política pública como fuentes primarias.

El contexto se construyó a partir de fuentes primarias, se revisaron documentos estatales que reportan estadísticas de violencias contra las mujeres para la caracterización del acoso sexual (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Salud y Profamilia, Secretaría Distrital de la Mujer) y de tolerancia social e institucional a las violencias (ONU Mujeres y Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte).

La reconstrucción de la agenda internacional en materia de acoso sexual se realizó a partir de los textos como las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres, las recomendaciones generales del Comité CEDAW y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para la agenda nacional se consultaron los antecedentes de la Ley 1257 de 2008, los Lineamientos de Política Pública Nacional de Equidad de Género y dos documentos de planeación (CONPES 161 y 4080). La información se complementó con las entrevistas a Beatriz Quintero y Paula Pinilla. La entrevista a Flor María Díaz se centró en la experiencia del Programa Ciudades y espacios públicos seguros para las mujeres y las niñas.

Para el análisis de los hitos de política pública y el diseño e implementación del Protocolo se revisaron en total 46 documentos, 30 institucionales, 8 documentos normativos, 8 investigaciones sobre políticas públicas de género a nivel distrital y se realizaron 8 entrevistas.

Entre los documentos institucionales y normativos se encuentran los planes de desarrollo desde 2004 a 2024, el informe final de los planes de desarrollo, los Planes Integrales de Seguridad, Convivencia y Justicia de 2017 y de 2020, los Acuerdos Distritales que crearon la Secretaría Distrital de la Mujer, los Consejos Locales de Seguridad para la Mujer, el Sistema SOFIA y la Política Pública de Mujer y Equidad de Género, así como informes de gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer, la Secretaría Distrital de Movilidad, la Secretaría de Gobierno, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, y de la empresa Transmilenio S.A.

Específicamente, en la caracterización del diseño del Protocolo, se revisaron tres versiones: la versión final que fue publicada y dos borradores previos.

Como fuentes secundarias se analizaron textos de reflexión sobre las violencias contra las mujeres abordadas en las políticas públicas de otros países y en Latinoamérica (Ayala, 2010), y en Colombia (Astrálaga y Olarte, 2020), las publicaciones de la Red Mujer y Hábitat (Falú, 2009; Tamayo, 2009; Red Mujer y Hábitat, 2009), y los análisis de política pública de Género (Fuentes, 2007; Torres, 2014; Gherardi, 2016; Bernal *et al.*, 2022; Hoyos *et al.*, 2023). Además, se consultaron fuentes de documentación del proceso de construcción del Plan de Igualdad de Oportunidades, la evaluación del CONPES 161, un compendio de buenas prácticas de ONU Mujeres (2017) y un estudio jurídico sobre el concepto de acoso sexual (Secretaría Jurídica Distrital, 2019).

También contaron como fuentes primarias las entrevistas realizadas a: Angélica Bernal, Lisa Gómez, Marisol Dalmazzo, Beatriz Quintero, Hernán López Ayala, Diana Acuña, Paula Pinilla, y Alexandra Quintero. Las entrevistas se dirigieron a documentar los discursos y prácticas discursivas que estaban presentes durante los hitos de las políticas distritales de género en relación con el abordaje del acoso sexual en espacio público y la seguridad de las mujeres, así como la presencia y manejo de discursos feministas sobre la violencia contra las mujeres y el acoso sexual, y a documentar de forma complementaria las estrategias y

acciones de la administración pública en la ciudad de Bogotá que se comprenden como acciones para atender el acoso sexual en espacio público.

Dos de las entrevistadas son mujeres que, por su trabajo en organizaciones de la sociedad civil, han participado de la experiencia de posicionar la seguridad de las mujeres y la atención estatal a las violencias en la agenda de políticas públicas en Colombia y en el distrito. Estas entrevistas tuvieron lugar en 2018.

- Marisol Dalmazzo, directora de la Fundación AVP³⁶ para el Desarrollo Social, organización que hace parte de la Red Mujer y Hábitat, y que participó de varios proyectos relacionados con las condiciones de las ciudades para garantizar los derechos de las mujeres, en el marco de la iniciativa global Ciudades Seguras para las Mujeres y las Niñas.
- Beatriz Quintero, coordinadora nacional de la Red Nacional de Mujeres, organización feminista que también ha trabajado el desarrollo de políticas públicas de género y participó del trabajo realizado por la Red Mujer y Hábitat en Bogotá en relación con la atención de las violencias por el gobierno distrital.

En un segundo grupo, se encuentran las personas que, por su rol en la administración pública, han participado directamente y como parte del gobierno distrital del diseño e implementación de políticas públicas de género a nivel distrital:

- Angélica Bernal, quien participó de la construcción participativa del PIOEG en 2004 como parte de la Oficina Asesora del Despacho del Alcalde Mayor.
- Lisa Gómez, directora de Eliminación de Violencias y, luego, subsecretaria de fortalecimiento de capacidades y oportunidades, de la Secretaría Distrital de la mujer entre 2013 y 2015.

³⁶ AVP es la Asociación para la Vivienda Popular, es una organización sin ánimo de lucro creada en 1981 para contribuir a crear soluciones para déficit habitacional desde el concepto de hábitat. En 1992 crea la Fundación AVP para el Desarrollo Social, inicialmente encargada de la creación, implementación y administración; luego, ampliando sus acciones a proyectos de vivienda con perspectiva de género y participando de la Red Mujer y Hábitat.

- Paula Pinilla, quien entre 2017 y 2019 fue referente de género para el sector de movilidad, desde el equipo de la Secretaría Distrital de la Mujer.
- Diana Acuña, profesional que coordinó el Mecanismo de Atención Intermedia desde la Secretaría de Seguridad, una experiencia paralela al diseño del Protocolo que asesoraba y acompañaba casos de acoso sexual en espacio y transporte público.
- Hernán López Ayala, director de Prevención de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, desde 2022.
- Alexandra Quintero, directora de Eliminación de Violencias de la Secretaría Distrital de la Mujer desde 2020.

Las entrevistas a Angélica Bernal y Lisa Gómez fueron realizadas en 2018, mientras que las demás fueron en 2024.

En un tercer grupo, está la entrevista realizada a Flor María Díaz, quien, como oficial de ONU Mujeres para Colombia, estuvo en la implementación del Programa Ciudades y Espacios Seguros para las Niñas y Mujeres, entre 2014 y 2021, lo anterior para conocer la perspectiva de la cooperación internacional en las acciones locales que ciudades como Bogotá adelantaban en materia de violencias contra las mujeres en el espacio público.

Nombre de la entrevistada	Perfil de la entrevistada	Fecha de la entrevista
Angélica Bernate	Fue parte del equipo de Juanita Barreto, que fue la directora de políticas de mujer y género de la Alcaldía Mayor de Bogotá desde enero de 2004, y participó de todo el proceso de PIOEG. Luego, fue secretaria técnica del Comité Consultivo de Mujeres.	21 de febrero de 2018
Beatriz Quintero	Coordinadora Red Nacional de Mujeres. La organización participó de Ciudades Seguras.	1 de marzo de 2018
Marisol Dalmazzo	Directora de la Fundación AVP para el Desarrollo Social. La organización es parte de la Red Mujer y Hábitat de Latinoamérica y participó de acciones de Ciudades Seguras.	5 de marzo de 2018
Lisa Gómez	Directora de eliminación de violencias de la Secretaría Distrital de la Mujer y, luego, Subsecretaria de Fortalecimiento de Capacidades en la Alcaldía de Petro 2012-2015.	9 de marzo de 2018

Diana Acuña	Profesional de la Subdirección de Prevención, coordinó el Mecanismo Intermedio de Atención.	2 de mayo de 2024
Hernán López Ayala	Director de prevención y cultura ciudadana, Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia desde 2022.	8 de mayo de 2024
Paula Pinilla	Referente de mujer y género para el sector de Movilidad, de la Dirección de Derechos y diseño de política, a cargo de la transversalización en el sector movilidad.	10 de mayo de 2024
Alexandra Quintero	Directora de eliminación de violencias, de la Secretaría Distrital de la Mujer desde 2020.	26 de abril de 2024
Flor María Díaz	Oficial de ONU Mujeres entre 2014 y 2021 para Colombia, y desde 2022 oficial regional de ONU Mujeres.	30 de mayo de 2024

Con esta información, se presenta a continuación, primero, un contexto del acoso sexual como violencia contra las mujeres en Colombia y en Bogotá, recogiendo la agenda feminista internacional, regional y nacional; luego, un capítulo que aborda el acoso sexual en la política pública de Bogotá, primero recogiendo los antecedentes del Protocolo y profundizando en su diseño e implementación. Para cerrar, se presentan las conclusiones y los retos persistentes en materia de abordaje del acoso sexual como violencia contra las mujeres en el espacio público.

7. Panorama del acoso sexual en espacio público y la respuesta estatal

Para comprender la respuesta dada por la política pública distrital al acoso sexual, es necesario presentar el panorama de la violencia sexual contra mujeres en espacios públicos, incluido el acoso sexual, así como el desarrollo de la agenda feminista en esta materia a nivel internacional, regional y nacional.

7.1. Cifras de victimización, percepción y tolerancia

La comprensión de las violencias contra las mujeres ha ido alimentándose de los datos y estadísticas sin abandonar el reconocimiento a las voces de las víctimas. Para comprender el acoso sexual, es necesario revisar dos tipos de mediciones: (a) las de victimización y percepción que muestran la ocurrencia de la violencia y cómo afecta la sensación personal de seguridad que tienen las mujeres a partir de esa realidad violenta, y (b) las mediciones de tolerancia de la discriminación y la justificación de las violencias que explican la respuesta social y estatal a esa realidad.

En las de victimización, no se incluyen los registros de denuncias penales por el delito de acoso sexual, ya que el delito en Colombia no contiene la dinámica de esta violencia en el espacio público³⁷; así, cuando se denuncia el proceso judicial se adelanta por un delito diferente, llamado injurias por vías de hecho, el cual no logra responder a la realidad de la violencia sexual contra las mujeres³⁸.

³⁷ El delito de “acoso sexual”, establecido en el Código Penal Colombiano, fue incorporado por la Ley 1257 de 2008 como parte de las modificaciones legales dirigidas a la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Tiene como un elemento fundamental la existencia de una relación autoridad o de poder (art. 210A), por lo cual se ha entendido por el sistema judicial que no existe tal elemento en un encuentro fortuito. Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que la conducta requiere repetición para configurarse delito, lo cual también ha limitado su aplicación (Astrálaga y Olarte, 2020).

³⁸ Las denuncias se tramitan como “injuria por vía de hecho”; sin embargo, “bajo este tipo de delito no se logra adecuar correctamente las violencias cometidas contra las mujeres, ya que el bien jurídico protegido por este delito es el honor y desconoce las afectaciones a la libertad, integridad y formación sexuales. Adicionalmente este tipo de delitos es querellable bajo lo cual les impone una carga adicional a las mujeres víctimas de este tipo de conductas” (Hoyos, Gómez y Forero, 2023, p. 3).

En materia de victimización, las estadísticas más confiables en Colombia son del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), el cual ha adelantado por 20 años análisis para comprender las violencias contra las mujeres³⁹. Ha podido señalar que desde 2004 el aumento de casos de violencia sexual conocidos contra niñas y mujeres es constante, y sigue en aumento (INMLCF, 2021, p. 228). Lo anterior puede estar parcialmente relacionado con un aumento en la denuncia como parte del mejoramiento del acceso a la justicia, pero que no *descarta* un aumento de las violencias (INMLCF: 2015, p. 245).

Medicina Legal ha concluido que la violencia sexual tiene mayor incidencia en niñas y adolescentes (INMLCF, 2010, p. 7; 2015, p. 246; 2021, p. 230), ya que el principal escenario de esta violencia es la vivienda familiar⁴⁰, seguida de los espacios públicos como: la vía pública, las áreas recreativas, los espacios al aire libre, el transporte y otros lugares públicos. El número de hechos ocurridos en estas áreas se han mantenido relativamente constante con tendencia al incremento en la vía pública y en las áreas recreativas⁴¹ (Figura 2). La disminución observada para 2020 es excepcional y no atiende a un descenso de las violencias, sino a la reducción de registros estatales relacionada con la situación de confinamiento y aislamiento generada por la pandemia (INMLCF, 2021, p. 315).

³⁹ A la fecha, el INMLCF ha producido 3 informes donde se analiza el compendio de cifras de lesiones mortales y no mortales contra las mujeres, lo cual ha permitido reconocer las violencias por el hecho de ser mujer. Estos estudios se llaman Masatugó y analizan las estadísticas forenses de violencias contra las mujeres en quinquenios.

⁴⁰ Entre 2004 y 2008, la vivienda fue el escenario del 64% de los casos de violencia sexual registrados (INMLCF, 2010, p. 7); entre 2009 y 2014, correspondió al 77,12% (INMLCF, 2015, p. 252), y entre 2015 y 2019 fue el 77,34% (INMLCF, 2021, p. 239).

⁴¹ Las categorías utilizadas para realizar el gráfico, son: (a) vía pública dentro y fuera de la ciudad, que en algunos años reúne, calle, vía pública y carreteras; (b) áreas recreativas, espacios al aire libre y otros lugares públicos, que reúne espacios terrestres al aire libre (bosque, potrero, montaña, playa, etc.), y espacios acuáticos al aire libre (mar, río, arroyo, humedal, lago, etc.), y (c) transporte, que reúne vehículo particular y transporte masivo.

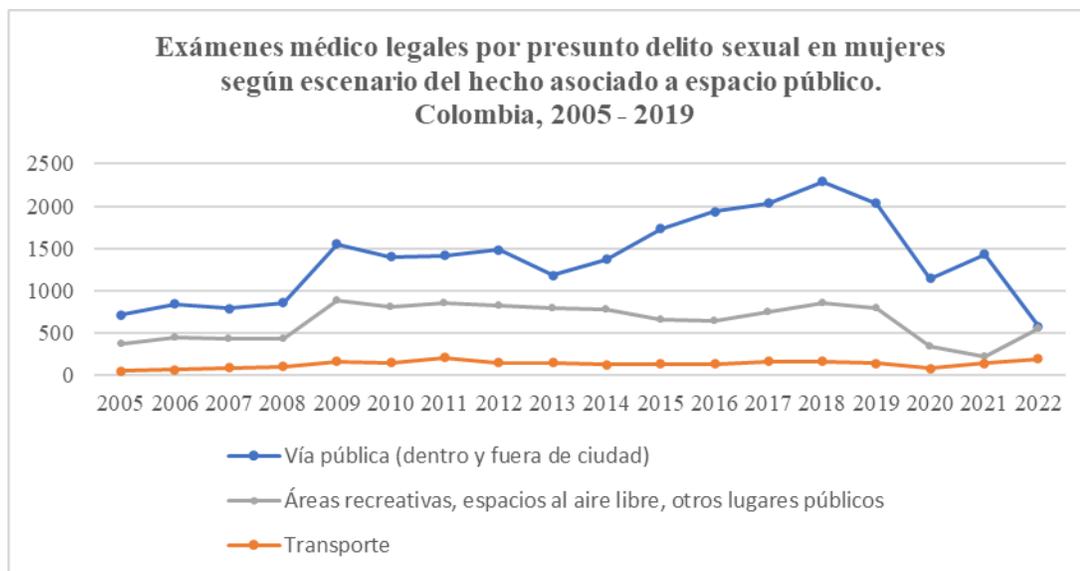


Figura 2. Exámenes medicolegales por presunto delito sexual en mujeres según escenario del hecho asociado a espacio público.

Fuente: elaboración propia a partir de Masatugó (2004-2008, 2009-2014, 2015-2019), Forensis (2020, 2021) e INMLCF (2022).

Precisamente, el instituto forense ha afirmado que “en la medida que las mujeres incursionan de manera más amplia en los distintos escenarios de socialización, las actitudes y prácticas discriminatorias y violentas se pueden observar en otras instancias del desempeño social” (2010, p. 16), por lo cual es necesario profundizar el conocimiento de esas violencias fuera del espacio doméstico.

En la última década, se evidencia el interés estatal en estudiar el acoso sexual. A nivel nacional, la última Encuesta de Demografía y Salud (2015, p. 82) estableció que el 17,9% de las mujeres entre los 13 y los 49 años dijeron que habían sido tocadas o manoseadas sin su consentimiento, siendo el primer lugar de ocurrencia de esta violencia la casa (35,3%), lo que de nuevo se conecta con el primer escenario identificado por el INMLCF, y en segundo lugar la calle (26,6%), seguida del transporte público (17,7%).

En 2017, el Distrito realizó un estudio exploratorio, que incluyó un sondeo con 300 encuestas a mujeres usuarias del sistema de transporte masivo de la

ciudad, en el marco de la participación de Bogotá en el programa “Ciudades Seguras”⁴². Allí se concluyó que el 83,9% de las mujeres se sentían muy inseguras o inseguras usando el sistema Transmilenio, y el 38,4% de las mujeres encuestadas decidieron no tomar este transporte por temor a sufrir algún tipo de violencia sexual (ONU Mujeres, 2017, citado en Hoyos, Gómez y Forero, 2023, p. 3).

En 2019, la Secretaría Distrital de la Mujer (SDMujer) realizó un estudio de acoso callejero en una localidad de la ciudad, lo cual le permitió afirmar que los lugares públicos más inseguros para las mujeres son las vías y las calles, los espacios deportivos, el acceso a las estaciones de Transmilenio y los puentes peatonales, y que los agresores son casi en su totalidad hombres que actúan solos o en grupo (SDMujer, 2019, citado en Hoyos, Gómez y Forero, 2023, p. 3). Un análisis de esta encuesta concluyó que la desagregación de datos no solo permite valorar la incidencia de esta forma de violencia en las mujeres, sino también observar su carácter *performativo*, “es decir, en el alcance que tienen para producir y forjar, a fuerza de repeticiones, no solo lo que se concibe socialmente como ‘una mujer’, sino para construir ‘a las mujeres’ como personas vulnerables y temerosas en los lugares públicos” (p. 59). Lo anterior se refuerza, además, con la ausencia de sanción social y legal.

La Línea Base de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (2023) estableció que el 29% de las mujeres en Bogotá ha sufrido de algún tipo de violencia en los últimos 2 años (SDMujer, 2023a, p. 17), el 2% ha sufrido alguna forma de violencia sexual, y el 20% de las denuncias interpuestas son por violencia sexual. Este estudio, además, reafirma que el subregistro en materia de la violencia sexual permanece, y en comparación con cifras oficiales es sustancialmente amplio⁴³ (p. 24). En materia de acceso a la justicia, el 51% de las mujeres dijeron que luego de

⁴² Bogotá participa desde 2017 en la iniciativa insignia de ONU Mujeres “Ciudades seguras y espacios públicos seguros”, la cual tiene por objetivo que “Mujeres y niñas disfruten de empoderamiento social, económico y político en el espacio público y están libres de acoso sexual y otras formas de violencia sexual” (ONU Mujeres, 2015, p. 15).

⁴³ La línea base hace una comparación entre los registros oficiales y los datos de autorreporte analizados en este estudio. Así, estableció que si el 2% de las mujeres autorreportaron haber sufrido violencia sexual el último año, eso es 5 veces el registro de salud (SDMujer, 2023a, p. 23).

interponer la denuncia (por cualquier tipo de violencia), el resultado fue que “no pasó nada” y el 17% dijo que el agresor no recibió sanción (p. 33). Esto se refleja en lo siguiente:

el motivo principal para no denunciar fue la falta de confianza en la justicia o en las instituciones, seguida de la creencia de que es un asunto que cada mujer puede resolver sola; ambos resultados dejan ver un relato, tanto empírico como normativo —lo que ocurrió y lo que se cree que va a ocurrir— alrededor de la insuficiencia en la respuesta institucional ante un proceso de denuncia. (SDMujer, 2023a, p. 34).

Este estudio es el primero a nivel distrital que permitió explorar la victimización directa del acoso sexual (SDMujer, 2023a, p. 24), encontrando que tiene una mayor incidencia en las mujeres jóvenes y señalando que esta violencia es “una manifestación de la sexualización de los cuerpos de las jóvenes” (SDMujer, 2023a, p. 25). En este sentido, ocurre en mayor proporción a mujeres que iban a estudiar y a buscar trabajo (Figura 3), y menor incidencia en mujeres dedicadas a oficios del hogar o que por una discapacidad permanente no estaban en búsqueda de trabajo, es decir, “las ciudadanas que transitan en menor medida el espacio público son aquellas que menos reportan ser víctimas de acoso sexual” (SDMujer, 2023a, p. 25). También concluye que, “los espacios públicos son los lugares en donde más se experimentan este tipo de agresiones” (SDMujer, 2023a, p. 25), advirtiendo una preocupación por los entornos digitales que son el tercer escenario de esta violencia y un espacio donde cada vez hay mayores interacciones violentas hacia las mujeres (SDMujer, 2023a, p. 25).

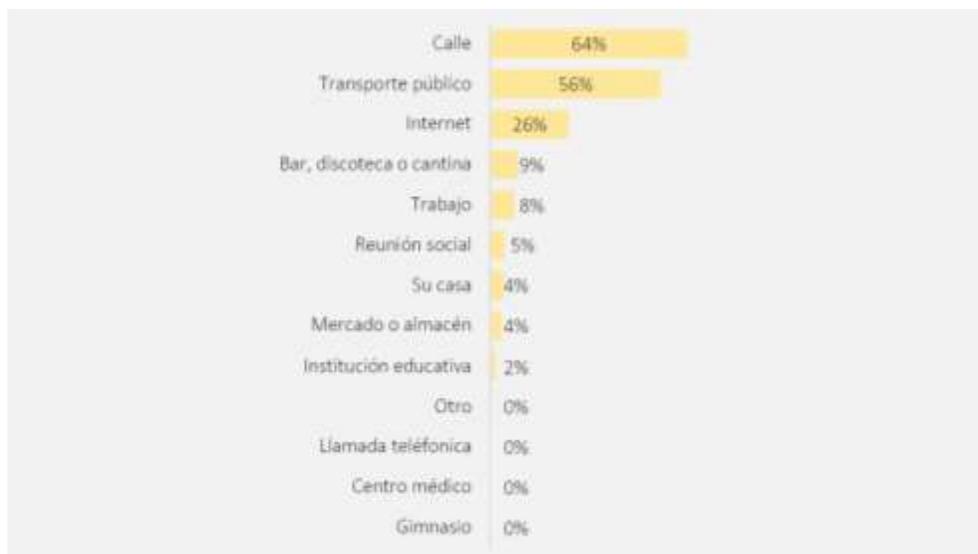


Figura 3. Porcentaje de lugares de ocurrencia de acoso sexual.

Fuente: SDMujer (2023a), Línea base de Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, p. 26.

La información sobre la caracterización de la problemática del acoso sexual como violencia contra las mujeres en Colombia aún es incipiente, aunque se avanza en el reconocimiento de su ocurrencia a nivel general y en espacios específicos como el espacio y transporte público. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses recomendó continuar recogiendo información, tanto en cifras como en características de las violencias contra las mujeres para lograr políticas y planes eficaces en su eliminación (2010, p. 6).

En relación con la tolerancia a las violencias contra las mujeres, la Tercera Medición Nacional⁴⁴ (ONU Mujeres y Consejería para la Equidad de la Mujer, 2021) advierte que, si bien la tolerancia institucional ha tendido a la disminución y actualmente se encuentra en un nivel bajo (p. 124), la tolerancia social permanece en un nivel medio (p. 119), siendo este un reto mayor.

⁴⁴ A nivel nacional, la Consejería para la Equidad de las Mujeres con el apoyo de ONU Mujeres, realiza una medición de tolerancia social e institucional que recoge información de las creencias, imaginarios y expresiones de la cultura que validan las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, y que se refleja en los casos de violencias contra las mujeres en el hogar, en los entornos próximos (colegio, trabajo, universidad) y en la sociedad en general (ONU Mujeres y Consejería para la Equidad de la Mujer, 2021, p. 17).

Las mediciones nacionales y distritales⁴⁵ también muestran que la institucionalidad y la sociedad en general continúan asociando a las mujeres al ámbito privado, valorando en un nivel alto los roles de cuidado de la casa y la familia⁴⁶, así como el ejercicio de madres y esposas⁴⁷. Este estudio (ONU Mujeres y Consejería para la Equidad de la Mujer, 2021) concluye que “El acceso de las mujeres al ámbito público sigue siendo limitado”, pues, aunque el espacio laboral ha normalizado la presencia de mujeres⁴⁸, persiste la validación de que los asuntos familiares son privados⁴⁹ y no debe existir intervención de terceros⁵⁰; por ende, tampoco del Estado.

La separación público-privado, contribuye a la naturalización de las violencias en el espacio privado, como a la precepción de que el espacio “apropiado” y “seguro” para las mujeres es el privado y no el público. A su vez, se conecta con un nivel aún importante de aceptación social de los imaginarios que responsabilizan

⁴⁵ A nivel distrital, la Encuesta Bienal de Culturas mide los imaginarios y prácticas culturales que se conectan con dinámicas de ciudad, entre ellas, las violencias contra las mujeres.

⁴⁶ La Tercera Medición dice que “el 41% de los hombres y el 37% de las mujeres encuestadas están de acuerdo con que “el papel más importante de las mujeres es cuidar de su casa y cocinar para su familia” (ONU Mujeres y Consejería para la Equidad de la Mujer, 2021, p. 32).

⁴⁷ En la Encuesta Bienal de Culturas, el 37,3% de las personas en Bogotá están de acuerdo con la afirmación de que “Una educación adecuada para las niñas es la que da preferencia al desarrollo de sus roles de madre y esposa” (SCRD, 2015). Para 2019, el 59% cree que “Las mujeres cuidan mejor a los(as) niños(as) que los hombres” y el 50% está de acuerdo con la afirmación “Las mujeres por naturaleza hacen mejor los oficios del hogar que los hombres” (SDCRD, 2019).

⁴⁸ Solo el 1% de hombres y mujeres cree que “cuando las mujeres trabajan les están quitando oportunidades de empleo a los hombres” (ONU Mujeres y Consejería para la Equidad de la Mujer, 2021, p. 42).

⁴⁹ El 70% de hombres y mujeres cree que “los problemas familiares solo deben discutirse con miembros de la familia”; y el 78% de hombres y mujeres cree que la ropa sucia se lava en casa” (ONU Mujeres y Consejería para la Equidad de la Mujer, 2021, pp. 42-43).

⁵⁰ Una de las pocas mediciones que presenta aumento es la que responde a la afirmación “si un hombre maltrata a su esposa, otras personas ajenas a la familia deben intervenir”; mientras en 2010 (primera medición) el 50% de los hombres y el 52% de las mujeres compartía esta creencia, en 2021, el 58,3% de los hombres y el 61,7% creen esto (ONU Mujeres y Consejería para la Equidad de la Mujer, 2021, p. 43).

a las mujeres de las agresiones sexuales en su contra, tanto en lo nacional⁵¹ como en Bogotá⁵², aunque la disminución de la tolerancia haya sido significativa.

7.2. Acoso sexual en la normatividad y en las políticas públicas

Los movimientos de mujeres han encontrado en la normatividad y en las políticas públicas herramientas para transformar los discursos hegemónicos de “derechos humanos”, “ciudadanía” y “seguridad”, además de proponer acciones concretas (acciones afirmativas) que materialicen la “igualdad” prometida por el modelo democrático liberal y que obliguen a los Estados a relativizar la separación público-privado para reconocer que las violencias contra las mujeres son un asunto de Estado.

7.2.1. Agenda internacional

A partir de tratados internacionales y la normatividad nacional, los Estados han tenido que reconocer que la discriminación y la violencia contra la mujer tiene origen en *las relaciones desiguales entre hombres y mujeres* (Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer, 1993; Recomendación General 35 del Comité CEDAW, 2017), se dirige a menoscabar o anular sus derechos y libertades fundamentales (Recomendación General 19 del Comité CEDAW, 1992, y Recomendación General 35, 2017) y han procurado la adopción de diferentes medidas para la superación de esa realidad (Convención Belém do Pará, 1994; Recomendación General 19 del Comité CEDAW, 1992).

⁵¹ Tres preguntas se analizan para esta conclusión. La primera en relación con la afirmación “cuando una mujer es violada, generalmente es porque ella se puso en esta situación”, se observa que la disminución de la tolerancia es sustancial —3% de los hombres y el 1% de las mujeres dijeron estar de acuerdo— (p. 38). La segunda es: “las mujeres que se visten de manera provocativa se exponen a que las violen” tienen un nivel más alto de tolerancia —17% hombres y 13% mujeres, por lo que se afirma que “dan cuenta de una cultura que culpa a la víctima de violencia sexual y no a quien ejerce la agresión” — (p. 37). La tercera es “si una mujer no se resiste, realmente no se puede decir que fue violación” que presenta una fuerte disminución desde 2010 —el 30% de los hombres y el 24% de las mujeres de acuerdo; en 2015; el 13% de los hombres y 11% de las mujeres; y en 2021 llegó a 11% hombres y el 10% para mujeres— (p. 38).

⁵² Para 2015, el 34,1% afirmó que estaba de acuerdo con que “Una mujer que se viste con minifalda o ropa muy ajustada provoca que le falten al respeto en la calle” (SCRD, 2015); para 2019, esa cifra aumentó a 36% (SDCRD, 2019).

Una medida que se ha promovido desde algunas expresiones del movimiento de mujeres es precisamente la adopción de políticas o planes que aborden las violencias contra las mujeres y articulen la acción institucional y no institucional para garantizar el derecho a una vida libre de violencias (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer , 1995; Plataforma de acción de Beijín, 1995; Recomendación General 35, 2017).

Aunque el tema del acoso sexual contra las mujeres ya había tenido debates judiciales en Estados Unidos desde los años 70⁵³ y avances normativos en la Unión Europea desde finales de los 80⁵⁴, es en los diálogos internacionales sobre los derechos de la mujer donde el movimiento de mujeres empieza a posicionar la exigencia de una respuesta estatal.

En la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para las Mujeres (Nairobi, 1985), se señaló al acoso sexual como parte de las violencias contra las mujeres, pero no se identificaron avances o retos para su eliminación. La Recomendación General 19 del Comité CEDAW (1992) resalta que esta forma de violencia genera humillación en las mujeres, y consecuencias en su salud y seguridad, pero restringe su concepto al acoso ocurrido en el ámbito laboral. En la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijín (1995) se menciona como forma de violencia que afecta a las mujeres en el ámbito laboral y educativo; además, compromete a los gobiernos y actores

⁵³ La Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, en los años 70, ya había fallado casos de acoso sexual en lo laboral, afirmando que estas agresiones generaban discriminación contra las mujeres y se violaba la enmienda constitucional de la igualdad. En 1972 el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó la enmienda sobre la igualdad de derechos (ERA) a la Constitución Federal, la cual dice “La igualdad de derechos bajo la ley no será denegada ni reducida por los Estados Unidos ni por ningún estado por motivo del sexo”. Por la esencia de su sistema legal no existe una norma nacional sobre el acoso sexual, sino una multiplicidad de precedentes judiciales que se han orientado a establecer medidas de protección frente al AS y obligaciones de los empleadores, entre ellas a combatir el acoso sexual, y una extensa doctrina concentrada en el concepto (Ayala, 2010).

⁵⁴ En la UE se reconoce la influencia de los avances estadounidenses frente al acoso sexual, pero su desarrollo es más tardío, iniciado por el *Informe Rubertein* (1987) sobre esta forma de violencia en los Estados miembro y que se acompañó con una directiva que definió esa forma de violencia como discriminación basada en el sexo, lo cual cambió en 1990 por una formulación neutra en cuanto al sexo de las víctimas (Ayala, 2010).

privados a promulgar leyes, desarrollar programas y procedimientos para eliminar el hostigamiento sexual en los lugares de trabajo e instituciones de enseñanza.

En 2013, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU afirmó que el acoso sexual se dirige a intimidar a las mujeres que ejercen sus derechos y libertades fundamentales, planteamiento que se conecta con el disciplinamiento de las mujeres que han irrumpido en lo público o que se han salido de lo privado. En 2017, el Comité CEDAW en la Recomendación General 35 mantiene la mención del acoso como forma de violencia contra las mujeres (párr. 14); reafirma que la violencia se produce también en el ámbito público, como el espacio público, el lugar de trabajo, el esparcimiento, el deporte y los entornos educativos, así como en entornos digitales (párr. 20), y recomienda a los Estados la elaboración y aplicación de “medidas eficaces para que los espacios públicos sean seguros y accesibles para todas las mujeres y las niñas” (párr. 30c).

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) también se hace referencia a que para 2030 se propone “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas en los ámbitos público y privado” (ODS, Objetivo 5, meta 5.2); por otro lado, en materia de vida en las ciudades se apuesta por proporcionar *acceso a sistemas de transporte seguros* para las mujeres, entre otras personas en situación de vulnerabilidad (ODS, Objetivo 11, meta 11.2.), así como *acceso universal a espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles* para mujeres, niñas y niños, entre otras poblaciones (meta 11.7).

7.2.2. Agenda regional

Para finales de los años 80 se organiza la “Red Mujer y Hábitat” como una expresión del movimiento de mujeres en Latinoamérica, ello con el fin lograr un lugar para las mujeres en las políticas públicas, especialmente en relación con el derecho de las mujeres a la tierra, la vivienda y la ciudad (Red Mujer y Hábitat, misión e historia).

En la década de los años 90, se observa que una parte del movimiento feminista latinoamericano está posicionando en los foros internacionales la urgencia de un mayor compromiso de los gobiernos nacionales y locales para “considerar e incluir las necesidades y especificidades de las mujeres en las ciudades de la globalización; ciudades ambiguas en sus promesas y permanentes en desafíos incumplidos” (Falú, 2009, p. 16).

En esta reflexión, la Red Mujer y Hábitat, con el apoyo de la cooperación internacional, reconoce como punto de partida la vivencia diferencial de las mujeres en las ciudades y, a partir de allí, aborda las violencias contra las mujeres, manteniendo un énfasis en las violencias ocurridas en lo privado (violencia intrafamiliar o en el ámbito doméstico), pero ampliando el panorama a reconocer, documentar y proponer respuestas estatales a las violencias en el espacio público. Este trabajo abrió camino para cuestionar las agendas de seguridad estatal desde los derechos de las mujeres y proponer la incorporación del enfoque de género.

También estas investigaciones revelaron que los avances normativos nacionales e internacionales, y la legitimidad dada al derecho a vivir una vida libre de violencia, contrastan con la persistencia de las violencias contra las mujeres, y muestran los desafíos de las políticas públicas para generar transformaciones (Falú, 2009, p. 22). En este sentido, se menciona:

Si bien hoy se producen más palabras oficiales sobre la seguridad y sobre los derechos humanos de las mujeres, los resultados obtenidos exhiben una obstinada realidad muy por detrás de lo enunciado. Los conceptos arropados institucionalmente, e incluso respaldados por un régimen de derecho como el construido internacionalmente para la protección de los derechos humanos, orientan de manera muy limitada la acción de los Estados. Menos aún son tenidos en cuenta en la definición de las políticas con un horizonte temporal de largo alcance. La rendición de cuentas sobre impactos sostenidos todavía no se tiene a la vista como una acción propia de los Estados en tanto garantes primeros de los derechos humanos de las mujeres, ni se ha asumido que el desarrollo de políticas públicas para eliminar todas las formas de discriminación con la totalidad de los medios a su alcance sea una obligación imperativa que no admite dilaciones. (Tamayo, 2009, p. 40)

En América Latina, los desarrollos legales y en políticas públicas también han sido recientes. La CEPAL reconoce que el acoso u hostigamiento sexual es una forma de violencia arraigada y compleja que enfrentan las mujeres en diferentes espacios (CEPAL, 2016). Este se dirige a limitar la libertad y movilidad de las mujeres, además de la autonomía para desarrollar su proyecto de vida, incluso a nivel económico, porque logra una reclusión consciente o inconsciente de las mujeres ante el temor de la violencia sexual con la cual se sostiene el orden de género basado en la discriminación (Gherardi, 2016).

En 2016, 15 países ya tenían legislación sobre el acoso sexual, la mayoría dirige sus medidas al ámbito laboral y educativo, incluyendo difusión de la información sobre la problemática en sí misma. El uso de estas herramientas por las víctimas es precaria y quedan grandes interrogantes acerca de su impacto, en la satisfacción de las mujeres afectadas, la transformación de las desigualdades de género preexistentes en esos ámbitos y, en general, para la desnaturalización de estas prácticas (Gherardi, 2016, pp. 57-58). La CEPAL concluyó que “[a] más de 20 años de las primeras leyes, persiste un insuficiente desarrollo de protocolos para la denuncia, fiscalización y seguimiento de los casos, así como la producción de conocimiento en relación al fenómeno” (CEPAL, 2016, p. 1).

En materia de atención a las violencias contra las mujeres en el transporte público, desde varios Estados, incluyendo países de América Latina, se han propuesto medidas de diseño urbano, de seguridad urbana (sistemas de alerta y reporte de casos, presencia de agentes de seguridad, capacitaciones a personal de transporte), de transformación de comportamientos, de acomodación separada por género en el transporte, soluciones basadas en tecnología, medidas legales, entre otras. En ello han tenido participación organizaciones internacionales de derechos humanos, como ONU Mujeres con el Programa “Ciudades Seguras”, y de cooperación internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina.

El programa Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros para Niñas y Mujeres ha sido determinante para impulsar y fortalecer las iniciativas locales en

seguridad para las mujeres. El programa se originó en las experiencias apoyadas por ONU Hábitat, luego por UNIFEM, para la identificación de las violencias contra las mujeres y su incorporación en las políticas públicas de las ciudades. La primera fase se realizó en ciudades del cono sur (Montevideo, Rosario y Ciudad de México). Con la creación de ONU Mujeres, se definió la continuidad de este programa dirigido a la caracterización de las violencias en los espacios públicos y la identificación de programas adecuados para generar cambios y ajustes normativos para la prevención y atención de estas violencias, inversiones en seguridad desde las necesidades de las mujeres y potenciar la participación en la vida económica como forma de romper los ciclos de violencia, y generar transformaciones sociales y culturales (ONU Mujeres, 2015, p. 19).

A partir de estas iniciativas, se consolidan en la región acciones locales que, a su vez, han servido de ejemplo a iniciativas nacionales más recientes, principalmente en ciudades grandes e intermedias. Estas se dirigen específicamente a la prevención, atención y sanción del acoso sexual en el ámbito público urbano, algunas con énfasis en los sistemas de transporte público masivo. Un ejemplo son los protocolos de respuesta al acoso sexual en transporte público en la ciudad de Quito y en México⁵⁵, los cuales contienen principalmente la ruta de atención y su remisión a servicios de atención y justicia⁵⁶, la articulación con otras rutas⁵⁷ y, excepcionalmente, medidas de prevención⁵⁸.

⁵⁵ En 2013, en el marco del plan “Quito Ciudad Segura para Mujeres y Niñas”, se aprobó la creación de un protocolo que se publicó al año siguiente, el cual se titulaba “Protocolo de actuación en casos de violencia sexual en el sistema integrado de transporte de pasajeros de Quito”. En 2016, a nivel nacional en Perú se aprobará el “Protocolo de los Centros de Emergencia Mujer para la Atención de casos de acoso sexual en espacios públicos. En 2020 se expide el Protocolo de Atención ante actos de acoso sexual en el transporte terrestre de personas en el ámbito nacional, regional y provincial. En 2022, el Gobierno Federal presentó los “Lineamientos para la Prevención y Atención de Acoso Sexual contra las Mujeres en el Transporte Público Colectivo”.

⁵⁶ El Protocolo de Quito (2014) contiene una ruta de atención que se articula con un mecanismo de atención inmediata (puntos seguros al interior del sistema de transporte) y de remisión a la justicia (Centros de Equidad y Justicia). En los dos protocolos de Perú (2016 y 2020) se establece la ruta de atención a los casos, en el primero incluso la ruta plantea cuál es la atención a los casos cuando la mujer no quiere denunciar. El protocolo de México (2022) también presenta la ruta de atención.

⁵⁷ El protocolo de Quito propone su articulación también con el protocolo de actuación dirigido a la Policía Metropolitana para atender a víctimas de violencia sexual en espacios públicos (2015).

⁵⁸ Los “Lineamientos para la Prevención y Atención de Acoso Sexual contra las Mujeres en el Transporte Público Colectivo” del Gobierno Federal de México (2022) contienen acciones de

En 2019, la Red de Mujer y Hábitat propuso una “Agenda de mujeres por la ciudad en América Latina. Por una ciudad compartida, con derechos e igualdad de género”, donde volvieron a denunciar que las violencias, específicamente el acoso sexual callejero, restringen a las mujeres, les impiden movilizarse, acceder a los servicios estatales y a la oferta de actividades que tienen las ciudades. La propuesta de esta agenda se concentra en “medidas para evitar el acoso y demás violencias de género en el transporte” y la “necesidad de un marco normativo que anime a las mujeres a denunciar tocamientos indebidos en el transporte público” (Red de Mujer y Hábitat, 2019, p. 7).

7.2.3. Agenda nacional

En Colombia, el reconocimiento de las violencias contra las mujeres como un asunto de responsabilidad estatal también inició en los años 90. En la primera fase, los cambios legislativos y algunos programas gubernamentales “no buscaron reconocer y hacer visible la condición de subordinación e inequidad de las mujeres. Sus problemas se abordaron a partir de su condición de madres, es decir, en función de sus roles reproductivos dentro del núcleo familiar” (Fuentes, 2007, p. 184).

Lo anterior respondió a la agenda internacional Mujer en el Desarrollo, pero no conllevó a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas (Fuentes, 2007, p. 184). Se mantuvieron las nociones tradicionales de lo femenino-masculino, los roles e identidades determinadas por los conceptos de hombre y mujer, se replicaban los prejuicios y valores de la sociedad patriarcal (Londoño, 2006; Facio, 1992 citado en Torres, 2014) y se reforzaba la división sexual del trabajo (Londoño, 2006 citado en Torres, 2014). Una explicación a esta tendencia es que la construcción normativa y de políticas públicas no contó con participación de las mujeres. Fuentes afirma que “el movimiento feminista y los grupos organizados de mujeres, según parece, tampoco tuvieron mayor incidencia en el diseño y ejecución de las mismas” (Fuentes, 2007, p. 184).

prevención (diagnósticos, encuestas de percepción, capacitación al personal de transporte y acciones de comunicación y difusión).

Otra explicación complementaria es que en Colombia temas como el acoso sexual y, en general, las violencias asociadas a las “recientes” irrupciones de las mujeres en espacios laborales, recreativos, culturales y en la calle, parecen ser temas menores cuando se comparan con la violencia en el conflicto armado. Beatriz Quintero, coordinadora nacional de la Red Nacional de Mujeres, lo presenta así:

es que el conflicto armado no solamente mata gente, sino que también mata movimiento feminista, porque le quita importancia, porque las feministas como trabajamos en cambios culturales, en cambios de actitud, en cambios de ver la vida, eso es como de segunda categoría frente a una masacre. (Comunicación personal, 2018)

La primera mención al acoso sexual a nivel nacional se encuentra en la Política Pública “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” desarrollada entre 2002 y 2006, donde se reconoce como una forma de violencia que ocurre en el espacio público y que afecta la dignidad, libertad, igualdad y autonomía de las mujeres⁵⁹, pero no establece acciones al respecto. Un análisis profundo de esta política evidenció que está estructurada bajo la idea de que la desigualdad de género se puede abordar casi exclusivamente a través de estrategias económicas, desde una lectura de las mujeres como vulnerables; adicionalmente, las acciones principales se concentraron en entrega de recursos por vía directa (subsidios), generando una relación clientelar o de patronazgo con la ciudadanía en general y con las mujeres, en un contexto en que se preparaba la primera reelección presidencial en vigencia de la actual Constitución (Bernal *et al.*, 2022, p. 211).

La Ley 1257 de 2008 (Congreso de la República, 2008)⁶⁰ establece que el acoso sexual es una forma de las violencias contra las mujeres por su género. La

⁵⁹ “Otra forma de violencia que se ejerce contra las mujeres es el acoso sexual, que sufren las jóvenes y las mujeres en espacios públicos como la escuela y el sitio de trabajo. Aunque no existan estadísticas sobre dicha problemática, se considera que lesiona la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la autonomía para manejar la vida sexual de las mujeres” (Consejería para la Equidad de la Mujer, 2003. p. 10.)

⁶⁰ La ley 1257 de 2008 es la medida jurídica a través de la cual Colombia adopta acciones de sensibilización, prevención y sanción sobre las violencias contra las mujeres; implica a diferentes sectores del gobierno nacional, de la sociedad y la familia. Esta ley acoge la definición ya establecida en los tratados internacionales, incluyendo que la violencia se comete en los ámbitos públicos y en los privados.

ley menciona el ámbito laboral, pero no circunscribe su ocurrencia solo en este escenario; además, crea el delito de acoso sexual que es aplicable a la mayoría de los ámbitos públicos donde se comete. En el debate legislativo se consideró que la creación de este delito tendría una función preventiva⁶¹ y se propuso como respuesta a la problemática de acoso laboral⁶². En la práctica ha sido principalmente aplicado así y con precarios resultados en términos de judicialización⁶³.

Beatriz Quintero recuerda que, en el debate legislativo de la ley, el acoso sexual, en todo caso, no fue un tema controvertido, pasó, pero no fue una gran discusión, solo de forma más reciente, por los reclamos de una parte del movimiento de mujeres, es que se volvió sobre el texto de la ley. En este sentido, afirma:

Nos dimos cuenta, que está en la ley, y que no pasa nada. Entonces ya nos preguntamos cuántos casos de acoso sexual hay denunciados, ya se empezó como a generar ese ruido [..]. Si está en la ley, por qué no pasa nada. (Comunicación personal, 2018)

En 2012, la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer emitió los “Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres”, los cuales no caracterizan el acoso sexual como parte de las violencias contra las mujeres, pero sí menciona en la definición de acciones para lograr la equidad de género la necesidad de contar con estrategias de seguridad ciudadana.

Al año siguiente, se emitió el documento CONPES 161 (2017) dirigido a la “Equidad de Género para las Mujeres” (DNP, 2013), en el que se menciona el acoso

⁶¹ Gina Parody D'Echeona aseguró, en relación con la tipificación del acoso sexual, que “lo que entrará a funcionar es la función preventiva que tiene el derecho en toda la sociedad” (Congreso de la República de Colombia, 2007).

⁶² Marta Lucía Ramírez manifestó que: “esa condición de superioridad que muchas veces tiene en el lugar de trabajo por parte del agresor, [que] facilita realmente que se genere esta situación de acoso y el que muchas veces la mujer, ni siquiera tenga la capacidad de reaccionar, por el temor de perder su trabajo, el temor a las represalias, hacen que ella mantenga silencio sobre esa situación totalmente anómala” (Congreso de la República de Colombia, 2007).

⁶³ Las cifras del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) por noticas criminales registradas entre 2008 y 2017, señalan que hay un aumento exponencial de denuncias, pasando de 16 en 2008 a 1599 en 2017, pero que, del total de denuncias recibidas por este delito, solo el 1,30% habían recibido una decisión definitiva (condena). Consulta realizada a SPOA en abril de 2018. La Corporación Sisma Mujer además confirmó que del total de denuncias entre 2008 y 2016, el 76% de las víctimas son mujeres (2016, p. 47).

sexual como una problemática del ámbito laboral y se reconoce que esta forma de violencia no ha sido suficientemente documentada, que se ha empezado a visibilizar y que demandará atención integral y diferenciada.

La evaluación realizada al CONPES 161 (2017) devela que las acciones para la implementación de esta política pública solo refieren el acoso sexual como violencia en los ámbitos laboral y educativo. Frente al primero, el informe presenta que las acciones que estuvieron solo a cargo del Ministerio del Trabajo se concentraron en la capacitación y en la creación de un protocolo para las denuncias y quejas de acoso sexual laboral. En relación con los entornos educativos, no se observa una acción concreta, aunque las medidas implementadas en las instituciones educativas vinculan el acoso sexual en el marco de la prevención y atención de diferentes situaciones de acoso escolar. Además, se menciona el inicio de un análisis sobre el acoso como violencia en contextos de ejercicio político.

El Programa Ciudades y Espacios Seguros para las Niñas y Mujeres de ONU Mujeres también ha impulsado acciones locales en Colombia, logrando que se desarrollen caracterizaciones de estas violencias; además, tiene lugar una articulación con las políticas públicas distritales y municipales, con lo cual se crean experiencias diversas en atención y prevención de violencias que incluso se han presentado a nivel global como referentes de acciones para la eliminación de las violencias contra las mujeres, como lo afirma Flor María Díaz. Actualmente tiene como asociadas a siete ciudades en Colombia⁶⁴.

En años recientes, las políticas públicas de carácter nacional han retomado el tema de las violencias contra niñas y mujeres en el espacio y el transporte público, pero sus acciones aún están en fases de diseño. El CONPES 4080 “Política pública de equidad de género para las mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país” (DNP, 2022), recoge la “necesidad de acciones sectoriales específicas para prevenir la violencia contra mujeres en las calles y en el espacio público” (p. 80). Lo anterior

⁶⁴ En 2015 se adhirió Medellín; en noviembre de 2016, Bogotá; en 2017 se unieron Cali, Villavicencio y Popayán; Pasto se adhirió en 2021, y la última fue Barranquilla a finales de 2023 (ONU Mujeres, 2024).

se conecta con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en el que se lee que se “desarrollará el Programa Nacional de Ciudades y Territorios Seguros, que articule estrategias intersectoriales para promover entornos públicos y movilidad cotidiana libres de violencias, incluyendo el transporte y la infraestructura asociada a este” (DNP, 2023, p. 281).

En ese CONPES 4080 se comprometió al Ministerio de Transporte con el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura y la Superintendencia de Transporte, a diseñar y socializar “una estrategia para la prevención, atención y sanción social de la violencia contra las mujeres en el espacio público y el transporte haciendo especial énfasis en el acoso sexual” (DNP, 2022, p. 110), entre 2022 y 2030. A finales de 2023, el Ministerio reportó que “el INVIAS y la ANI están formulando y adoptando códigos de conducta e instrumentos de cero tolerancia de las violencias contra las mujeres y explotación sexual hacia mujeres, niñas y adolescentes en los proyectos de infraestructura de transporte” (Min. Transporte, 2023, p. 118). Además, se conoce que se está diseñando un protocolo para abordar las violencias contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en el transporte a nivel nacional, que, entre otras, recoge la experiencia de Bogotá, como lo refirió Paula Pinilla en entrevista.

8. El acoso sexual en la política pública de Bogotá

El camino de la política pública distrital con enfoque de género tiene su momento inicial en 2004, con el Plan de Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género. A partir de allí, diferentes decisiones de política pública han fortalecido la respuesta distrital a las violencias contra las mujeres, la articulación interinstitucional, y han contribuido a reconocer el acoso sexual como violencia por el hecho de ser mujer, también a incorporar los asuntos de las mujeres en la agenda de seguridad de la ciudad. De esto da cuenta tanto los documentos consultados y la normativa distrital como las entrevistas realizadas.

8.1. Hitos distritales entre 2004 y 2015

A partir de 2004, se identifican 6 hitos que contribuyeron a que la política pública distrital caracterizara adecuadamente las violencias contra las mujeres y comprometiera acciones concretas como respuesta: el PIOEG, el Sistema SOFIA, la Política Pública de Mujer y Equidad de Género, la creación de la Secretaría Distrital de la Mujer, de los Consejos de Seguridad Local para las mujeres y la transversalización de las políticas.

Estos hitos además, están en contextos de gobiernos distritales específicos: entre 2004 y 2007, en el gobierno de Luis Eduardo Garzón, se observó una participación muy activa y cualificada del movimiento de mujeres por la institucionalización de sus demandas; entre 2008 y 2011 se tuvo un gobierno que brindó cierta continuidad de las políticas, aunque determinado y terminado en medio de un caso de corrupción, el de Samuel Moreno y Clara López; el tercero de esta fase es el gobierno de Gustavo Petro, el cual inicia cumpliendo la promesa de campaña de crear finalmente la Secretaría Distrital de la Mujer.

8.1.1. Visibilizar el acoso sexual como meta del PIOEG

En 2004 es expedido el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (PIOEG)⁶⁵. Esta política es el resultado de la participación de las mujeres y organizaciones que, desde la campaña electoral, y luego a través de mecanismos de participación como la Mesa Diversa y otros espacios de construcción participativa⁶⁶, evidenciaron la necesidad contar con un documento que articulara todas las acciones distritales en materia de género (Fuentes, 2007).

El PIOEG logró el fortalecimiento a la institucionalidad encargada de estas políticas⁶⁷ y creó institucionalidad dirigida a territorializar la política de género, llamadas “Casas de Igualdad de Oportunidades”, que contribuyeron a avanzar en la transversalización de responsabilidades.

El PIOEG se organizó por derechos correspondientes a los ejes temáticos del Plan de Acción de Beijín (Fuentes, 2007, p. 187)⁶⁸. En el derecho a una vida libre de violencias⁶⁹, se encuentra una mención rápida al acoso sexual como un tipo de violencia contra las mujeres y de género que tiene lugar en espacios no

⁶⁵ Aunque el Concejo de Bogotá había ordenado la adopción de un Plan de Igualdad de Oportunidades desde 2003 (Acuerdo 091 de 2003), es el Plan de Desarrollo 2004-2007 donde se establece que se realizará con una amplia participación ciudadana (Fuentes, 2007, p. 187, 190).

⁶⁶ En el proceso de construcción colectiva: “se realizaron cinco encuentros con mujeres integrantes de la Mesa Diversa de Mujeres (430 participantes); trece talleres con participación de funcionarios y funcionarias, representantes de organizaciones de mujeres, mixtas y alternativas (360 participantes); dos encuentros con organizaciones de mujeres pertenecientes a la Mesa Intersindical del Distrito Capital (230 participantes) y nueve encuentros de socialización y armonización de los objetivos y acciones del Plan de Igualdad de Oportunidades (270 participantes). (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005a, p. 18).

⁶⁷ En 2004, la Alcaldía Mayor ordenó la creación de la “Oficina Asesora de la Política Pública de Mujer y Géneros”, que fue la instancia responsable de coordinar las acciones y se establecieron puntos focales de género en tres niveles: interinstitucional, institucional y local, y que impulso el proceso de construcción participativa del PIO. En el 2006 se creó el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, que en su Gerencia de Mujer y Género continuó liderando la participación de las mujeres en el seguimiento a las políticas públicas. En 2007 se creó la Subsecretaría de Mujer, Género y Diversidad sexual de la Secretaría de Planeación distrital, que en adelante lideró la formulación de políticas públicas por la igualdad de oportunidades.

⁶⁸ Otros derechos son: a la participación y la representación de las mujeres; al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad; a la salud plena; la educación con equidad de género y a una cultura libre de sexismo.

⁶⁹ Para este derecho se plantearon cuatro objetivos referidos a la sensibilización sobre las violencias de género contra las mujeres como violación de derechos humanos, avanzar en empoderamiento y participación de las mujeres, propiciar el ejercicio del acceso a la justicia, y fortalecer el enfoque de género en los sistemas de información (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005b).

domésticos. Entonces, se recomienda su visibilización “para poder tomar las medidas de política pública para su prevención y atención” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005b).

Esa precaria caracterización se explica por dos situaciones. La primera, porque en los procesos de consulta para la construcción del Plan, las mujeres y la institucionalidad no priorizaron el acoso sexual. Angélica Bernal Olarte, quien participó directamente de la construcción del PIOEG desde la Alcaldía Mayor, explica que:

las mujeres lo viven, lo padecen, son víctimas, pero no saben ponerle nombre a eso, porque en teoría no es una violación, no es una violencia sexual tradicional. Puede que lo piensen como algo que es parte de su vida, por ser mujer. (Comunicación personal, 2018).

La segunda situación es que el Plan se orientó a pensar acciones que permitieran superar las barreras de atención a violencias que ya se tenían plenamente identificadas, y que dado el enfoque familista de la respuesta estatal, se correspondían con la ruta de atención en violencia doméstica, como lo recuerda Lisa Gómez, quien también integró el equipo de trabajo de la Alcaldía en ese proceso.

Lo anterior, explica que la única acción del PIOEG fuera visibilizar esta violencia. Angélica Bernal comenta que el equipo de la Alcaldía debía concentrarse en realizar estudios para entender *cómo sucede, dónde sucede, que no es un tema aislado, sino del día a día*. En este sentido, Bernal indica: “¿Cómo metemos esto si nadie lo prioriza en ningún lado? Pues estudiamos, digamos que el distrito tiene que pensarse el tema y producir información al respecto, porque no había en ese momento nada” (Comunicación personal, 2018). Por ello, también Bernal relata que, desde esos años, un referente obligado en la materia fueron los estudios promovidos en América Latina por el Programa Ciudades Seguras, de la mano de la Red Mujer y Hábitat.

En 2007, la Alcaldía Mayor de Bogotá y CIASE, una organización feminista, adelantaron un estudio de caracterización de las violencias contra las mujeres en la

ciudad (violencia sexual, hurto, acoso sexual), y recomendaron adoptar medidas de orden urbanístico (iluminación, mantenimiento de espacio público), regulación de la capacidad del transporte público, así como la necesidad de “procesos de coordinación interinstitucional para adecuar rutas y protocolos de atención a las mujeres víctimas de violencia en el espacio público, mejorando su oportunidad y eficacia”, entre otras referidas a la capacitación, la sensibilización y el análisis de datos (Alcaldía Mayor de Bogotá y CIASE, 2007).

En general, el Plan de Desarrollo 2008-2011 apostó por el cumplimiento del PIOEG y el fortalecimiento en atención de las mujeres (ampliación de Casas de Igualdad de Oportunidades) y de quienes son víctimas de violencias (creación de casas refugio). En materia de seguridad, se comprometió a realizar encuestas o sondeos de seguridad que caracterizaran las violencias contra las mujeres, tanto en la familia como en el espacio público (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008). Además, se observó que el sector educativo mostró interés en abordar el acoso sexual en ámbito educativo⁷⁰.

Entre 2009 y 2011 se pueden encontrar cinco estudios asociados a las violencias contra las mujeres. Cuatro fueron realizados por el Observatorio de Culturas de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, dos exploran directamente el reconocimiento de las conductas de acoso sexual laboral⁷¹ y la ocurrencia de estas conductas⁷² y dos más analizaron la percepción de las mujeres en materia de violencias⁷³ y de seguridad en espacios recreativos⁷⁴. El estudio “La Convivencia y Seguridad Ciudadana en el transporte público de Bogotá”, realizado

⁷⁰ En 2009 se realizó la campaña “Vive el colegio a lo bien”, y la Propuesta para el manejo de casos y focos críticos de violencia y conflicto en 18 colegios de la ciudad, que trabajaba el acoso sexual al interior de los espacios educativos.

⁷¹ En 2011 el boletín de “Consentimiento y rechazo a las violencias contra las mujeres en Bogotá”, donde se reconoció el bajo nivel de reconocimiento del carácter de violencia de comportamientos como el manoseo, el acoso sexual laboral (SDCRD, p. 12), y el piropo vulgar (SDCRD, p. 21).

⁷² En 2010 se publicó el “sondeo de acoso laboral” que incluyó la categoría acoso sexual.

⁷³ En 2009 el Observatorio de culturas publicó el boletín “Percepción de la violencia contra las mujeres en Bogotá” donde se enfatiza en la división sexual del trabajo y el efecto en la asignación de roles.

⁷⁴ “Mujeres al parque; derecho a la ciudad con una perspectiva de género” que analiza la participación de mujeres en los espacios de festivales al parque y sus percepciones de seguridad.

en 2011 por el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, reconoció el acoso sexual como parte de las problemáticas de seguridad, pero no lo caracteriza ni habla de la afectación específica a las mujeres, y refiere que se realizaban acciones de prevención, entre ellas una campaña en Transmilenio (Secretaría Distrital de Gobierno, 2011)⁷⁵.

En relación con el transporte público, una consultoría para incorporar el enfoque de género recomendó a la Subsecretaría de Mujer, Género y Diversidad Sexual de la Secretaría de Planeación Distrital, lo cual implicaba “implementar servicios para que las usuarias puedan denunciar y recibir asesoría en caso de sufrir algún tipo de violencia de género”, así como, la instalación de cámaras de seguridad en lugares inseguros para mujeres y personas con distinta orientación sexual, reducción de tiempos de espera en lugares identificados como inseguros, y campañas de sensibilización dirigidas al personal de transporte y a los usuarios del transporte (ONU Mujeres, 2017, pp. 32-33).

8.1.2. Sistema SOFIA y Política Pública de Mujeres y Equidad de Género

En 2009, el Concejo de Bogotá ordenó a la Alcaldía la creación del Sistema Distrital de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencias o SOFIA⁷⁶ (Acuerdo 421 de 2009) como parte de la implementación de la Ley 1257 de 2008. Este sistema pretende “generar una estrategia interinstitucional que permita atender de manera prioritaria y con enfoque de género a las mujeres víctimas de violencias en Bogotá, incluyendo la garantía de la atención médica y psicológica, el acompañamiento institucional y la asesoría jurídica” (art. 2).

⁷⁵ Entre las campañas reseñadas por el estudio, se encontró “Quiere a tu ciudad, respeta a las mujeres” realizada por Transmilenio para promover el respeto por las mujeres ONU Mujeres ha recogido esta campaña como una buena práctica en la materia, aun cuando no hay una valoración de su efectividad ni de su impacto (ONU Mujeres, 2017, p. 44). Esta campaña consistió en que a través de tableros electrónicos y paletas informativas ubicadas en las estaciones y portales de mayor flujo hicieron la difusión. En el 25 de noviembre, algunos grupos de teatro conformados por mujeres realizaron presentaciones en estaciones, portales y vehículos, expresando mensajes para sensibilizar a los usuarios para respetar a las mujeres. (ONU Mujeres, 2017, p. 44).

⁷⁶ La sigla corresponde al nombre completo: Sistema Orgánico Funcional Integral y Articulador para la Protección a Mujeres Víctimas de Violencias.

Reconociendo el *continuum* de violencias en la vida de las mujeres y los requerimientos de atención que habían realizado las mujeres víctimas y las organizaciones sociales, especialmente articulación de las diferentes entidades y autoridades que tienen competencias en la materia, SOFIA se estructuró en cuatro componentes: (a) prevención, (b) atención y protección integral, (c) evaluación y seguimiento al delito, y (d) prevención y atención local. Es en el marco de este sistema que en adelante se impulsarán acciones conjuntas entre entidades, se analizarán las violencias y sus dinámicas, y se adoptarán decisiones que pretenden respuestas articuladas en el gobierno distrital. Por ello, se afirma que SOFIA es un mecanismo para la “incorporación de los derechos de las mujeres como un enfoque transversal en las políticas de seguridad y convivencia en el Distrito Capital” (Alcaldía Mayor de Bogotá, s.f., p. 42).

En esta época, lideresas barriales con organizaciones de mujeres empezaron a realizar recorridos para identificar los lugares inseguros para las mujeres y georreferenciarlos. En la experiencia de la Red Nacional de Mujeres, Beatriz Quintero recuerda que estos ejercicios llevaron a que las mujeres crearan estrategias de protección sencillas y efectivas, como hacer turnos para mantener presencia en determinados lugares donde se presentaban acosos sexuales contra niñas y mujeres. Esta georreferenciación y las estrategias de las mujeres, abonaron el camino para presentar a las autoridades sus estudios de seguridad, para hacer los recorridos con los funcionarios y proponer medidas concretas, como lo recuerda Marisol Dalmazzo en el acompañamiento que realizó de esta experiencia la organización Fundación AVP.

Este conocimiento social se consolidó y se presentó al distrito en la Mesa Ciudades Seguras y Género⁷⁷. Logró incluir estos análisis de la seguridad en

⁷⁷ Para 2010, la Red Mujer y Hábitat con la Secretaría de Planeación Distrital establecieron un espacio de diálogo especializado, la “Mesa Ciudades Seguras y Género” que analizó y presentó propuestas sobre la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas de seguridad y convivencia de la ciudad, y presentaron un cuaderno de trabajo en el marco del Programa “Programa Regional Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos y Todas”, en el que se trabajó el tema con perspectiva de género y “específicamente con miras a que el fenómeno de las violencias hacia las mujeres sea incorporado en dichas políticas (2010).

documentos estratégicos como el Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá⁷⁸ con el objetivo de “incidir en la construcción de políticas públicas de seguridad y convivencia de la ciudad con una perspectiva de género” (ONU Hábitat y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010, p. 7).

También se inició una revisión del alcance logrado con el PIOEG por parte de la Secretaría de Planeación Distrital, la cual conllevaría al proceso de formulación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMyG), dando continuidad a la primera y ampliando como ejes temáticos los derechos a la paz y al hábitat. La PPMYEG (Acuerdo 166 de 2010) reconoce que la desigualdad que enfrentan las mujeres atiende a una construcción social del género, donde se han “estructurado social y culturalmente relaciones de poder jerarquizadas y subordinadas, ámbitos de interacción diferenciados y subvalorados (público y privado), y relaciones económicas basadas en la división sexual del trabajo (productivo/doméstico-reproductivo)” (art. 4).

La PPMYEG establece que se desarrollará a través de cuatro estrategias: transversalización, territorialización, corresponsabilidad y comunicación. La primera es definida como “el conjunto de decisiones y acciones político administrativas del Distrito Capital que orientan la incorporación el enfoque de derechos y de género en las políticas, planes, programas y proyectos de los sectores central, descentralizado y el de las localidades” (Decreto 166 de 2010, art. 8) y señala que cada sector es responsable de lograr esta transversalización, lo que se reitera en la reglamentación de esta estrategia (Resolución 746 de 2012 de la Secretaría Distrital de Planeación). Esta estrategia es en sí misma una respuesta a la crítica que dice que las políticas no logran transformar el sistema de género, como lo sostiene Astelarra (2004).

⁷⁸ Se realizaron “siete Mesas ciudades seguras y género desarrolladas entre octubre de 2008 y septiembre de 2009 en el marco de la Mesa de Incidencia liderada por el Programa Regional Ciudades Seguras sin violencia hacia las mujeres, en alianza con el Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá auspiciado por ONU Hábitat” (ONU Hábitat y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010, p. 8).

Uno de los objetivos de la PPMYEG es erradicar de manera progresiva y sostenible la violencia contra las mujeres (art. 7, lit. e) en cualquier ámbito, incluido los espacios públicos. La Política evidencia la relación entre el derecho a “una vida libre de violencias” con otros derechos como “a la seguridad personal y humana, al acceso a la justicia en equidad, a vivir sin miedo y sin temor, tanto en el ámbito público como privado” (art. 11, lit. b). Por otro lado, uno de sus componentes, “Bogotá: una ciudad segura para las mujeres”, refiere a la garantía al ejercicio, a usar y disfrutar de la ciudad y del espacio público como escenario de encuentro (art. 3, lit. b. núm. 3). La implementación de esta política apuesta por fortalecer la atención de las violencias.

8.1.3. Secretaría Distrital de la Mujer, Consejos Locales de Seguridad para las mujeres y transversalización

El Plan de Desarrollo 2012-2015 creó el programa “Bogotá Humana con igualdad de oportunidades y equidad de género para las mujeres” (art. 10). Este tiene como objetivo “avanzar en la eliminación de las violencias e inequidades que impiden el ejercicio efectivo de sus derechos y capacidades”, y que, propone dos acciones principales: la primera el fortalecimiento a la “atención prioritaria y especializada a las mujeres víctimas de violencias, por medio de la articulación de acciones intra e interinstitucionales en los componentes de prevención, atención, protección y sanción de las violencias” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p. 44); la segunda, fortalecer la institucionalidad de género a través de la creación de la Secretaría Distrital de la Mujer, “como entidad responsable de articular acciones desde los diferentes sectores de la Administración Distrital y fijar políticas para la equidad de género y la erradicación de la discriminación y la violencia contra las mujeres” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p. 44).

La Secretaría creada en 2012 (Acuerdo 490), como cabeza de sector, asumió la responsabilidad de coordinar el Sistema SOFIA. Martha Lucía Sánchez Segura, primera Secretaria de la Mujer, reconoció que el SOFIA a 2016 ya había logrado, primero, que todos los sectores involucrados entendieran que las violencias contra las mujeres son delitos y, segundo, que se pueden realizar muchas acciones de

prevención, atención y protección si se entiende que esta no es una problemática que solo deba atender uno de los sectores (SDMujer, 2016). Esta visión, aún era un reto, como se muestra más adelante.

El Observatorio de Mujeres y Equidad de Género, creado con la SDMujer, recogió los aprendizajes realizados en otros ejercicios distritales de recolección y análisis de las cifras sobre mujeres. Un primer ejercicio del Observatorio fue revisar con el Centro de Estudios y Análisis de Seguridad y Convivencia (CEASC) las cifras del instituto forense a nivel nacional en términos de género, lo cual les permitió concluir que las violencias contra las mujeres por su prevalencia deben ser prioridad en la seguridad. Lisa Gómez recuerda que lograron establecer que el 52% de las mujeres eran víctimas de al menos un delito, mientras que en hombres es el 48%, mostrando así que atender las violencias contra las mujeres era un asunto de seguridad de la ciudad. En este sentido, Gómez afirma:

El continuum entre el espacio público y el espacio privado nos permitía decir: la seguridad, hay que pensarla, y pegarnos de los daños que había definido la Ley 1257. Entonces, realmente le abrió la puerta a la discusión para hablar de acoso y entender el acoso también como una violencia contra las mujeres. Eso fue como la puerta en términos de salirnos un poco de la comprensión tradicionalista frente a las principales violencias que ocurren a las mujeres (Comunicación personal, 2018).

En 2013 se crearon los Consejos Locales de Seguridad de las mujeres (Acuerdo 526), institucionalizando la práctica impulsada por las mujeres en la Localidad de Usaquén, quienes, con fundamento en la información recogida en los recorridos de seguridad, presentaron la situación de violencias ante el Consejo de Seguridad de la localidad y lograron convencer a ese Alcalde Local de crear un espacio diferente para hablar periódicamente de la seguridad de las mujeres⁷⁹. Sobre esta experiencia se indica:

⁷⁹ Los consejos de seguridad local se crearon en 2006, en el marco del proceso de descentralización de la administración distrital. En 2009 con el apoyo del Programa Regional “Ciudades Sin violencia hacia las mujeres: ciudades seguras para Todas”, se consolidó un proceso de formación de mujeres líderes de la localidad de Usaquén, para su incidencia política en el distrito, que llevó a plantear el rol de ellas en los Consejos Locales de Seguridad, y más adelante a su conformación (ONU Mujeres, 2017, p. 35). “En el año 2011, en un proceso de incidencia de la AVP, el movimiento de mujeres, la

En el año 2011, en un proceso de incidencia de la AVP, el movimiento de mujeres, la Casa de Igualdad de Oportunidades y la Alcaldía Local de Usaquén, se creó el primer Consejo Local de Seguridad para las Mujeres, mediante el Decreto Local 003 del 7 de abril de 2011, como un espacio articulado cuyo fin es abordar la agenda de seguridad local, al entender que existe un enfoque diferenciado de la misma y apuntar a disminuir los niveles de violencia contra las mujeres tanto en el espacio público como en el privado. (SDMujer, 2014, p. 6).

Los Consejos Locales de Seguridad de las mujeres son los encargados de “abordar la agenda de seguridad local entendiendo que existe un enfoque diferenciado de la misma y disminuir los niveles de violencia contra las mujeres tanto en el espacio público como en el privado” (art. 2). Estos Consejos debían crearse en cada localidad de la ciudad y tenían como primera misión realizar un Plan de Seguridad Local con enfoque diferencial (art. 4). En los siguientes planes de desarrollo se continuaría fortaleciendo este mecanismo.

A partir del trabajo articulado entre la SDMujer con los Consejos Locales de Seguridad, se realizaron los “Diagnósticos Locales de seguridad y convivencia para las mujeres” con herramientas cuantitativas y cualitativas⁸⁰. Este trabajo abrió paso a “la construcción colectiva de alternativas orientadas a su superación y paulatina eliminación, como insumo para el diseño de los planes locales de seguridad para las mujeres” (SDMujer, 2014, p. 5).

En materia de transversalización, la SDMujer inició el proceso de asesoría técnica con cada sector de la administración distrital para llegar a la aprobación de los Planes de Transversalización. En 2015, la Secretaría de Movilidad, como cabeza del sector⁸¹, asumió esta estrategia en sus políticas (Resolución 305 de 2015 de la

Casa de Igualdad de Oportunidades y la Alcaldía Local de Usaquén, se creó el primer Consejo Local de Seguridad para las Mujeres, mediante el Decreto Local 003 del 7 de abril de 2011” (SDMujer, 2014, p. 8).

⁸⁰ Los diagnósticos se construyeron a partir de los resultados de la Encuesta Bienal de Culturas 2013, analizando por localidad las percepciones de seguridad en el espacio público, los problemas de seguridad, y las violencias contra las mujeres, y luego se complementó con un trabajo cualitativo por medio del componente territorial de la Secretaría (Casas de Igualdad de Oportunidades) (SDMujer 2014, p. 5).

⁸¹ “El Sector Movilidad está conformado por la Secretaría Distrital de Movilidad y cuatro entidades: El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y

Secretaría Distrital de Movilidad), y priorizó acciones en relación con “la transformación de imaginarios y representaciones sexistas”, los “entornos y territorios equitativos y seguros para las mujeres” y, la “eliminación de violencias contra las mujeres SOFIA” (SDM, 2015, p. 120).

La transversalidad es una puesta de las políticas públicas de género para impactar realmente el sistema discriminatorio. Sin embargo, el proceso de transversalidad de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género (PPMyEG) en Bogotá fue inicialmente valorado como difícil. Por ejemplo, Beatriz Quintero, de la Red Nacional de Mujeres, valora las acciones adelantadas por la Secretaría de la Mujer por priorizar el acoso sexual, pero observa que no es prioritario para los otros sectores porque la misma Secretaría es marginal en la estructura del distrito, entonces el acoso sexual no es muy importante para el distrito.

Lisa Gómez⁸² relata que la concertación de acciones con otros sectores era muy compleja para la SDMujer, porque no se veía como una entidad del mismo nivel en el gobierno distrital. Incluso para algunos temas como seguridad fue necesario pedir una instrucción directa del Alcalde Mayor para que la Secretaria participara de los espacios institucionales donde se abordaban los temas de seguridad, ya que no se entiende como un tema de las mujeres ni relacionado con las mujeres.

El trabajo con Transmilenio en materia de violencias contra las mujeres se pudo impulsar por una coyuntura, un caso de acoso sexual en un vehículo articulado y que fue una pésima experiencia en atención y judicialización⁸³. Lisa Gómez dice

Mantenimiento Vial, Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., y la Terminal de Transporte S.A.” (SDMujer, 2015, p. 120).

⁸² para el periodo 2012-2015 fue primero directora de Eliminación de Violencias, y luego Subsecretaria de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades de la Secretaría Distrital de la Mujer.

⁸³ Sandra Gamboa reportó ante varios medios de comunicación, que, en febrero de 2014, mientras estaba en un vehículo de Transmilenio, fue acosada sexualmente por otro usuario. El hombre se masturbaba y puso su pene sobre sus manos. Ella alertó a las personas que iban con ella en el vehículo y al conductor, pero nadie la ayudó y el bus continuó su ruta. En la siguiente parada, ella arrastró al agresor fuera del vehículo y buscó una patrullera, que reportó el caso a la Unidad de Reacción Inmediata (URI) más cercana. Detuvieron al hombre agresor, y se lo llevaron junto con la víctima y un acompañante de ella a la URI. Luego de dar la declaración ante la Policía, no se ordenaron otras acciones de investigación y la Fiscalía decidió no calificar el hecho como un delito sexual, por lo cual ese mismo día el agresor quedó en libertad. Periódico El Tiempo. Mujer víctima

que fue el despliegue mediático del caso lo que “motivó que Transmilenio nos abriera las puertas para tratar de tener acciones afirmativas” (Comunicación personal, 2018).

Una de las medidas adoptadas fueron los vagones preferenciales en rutas de Transmilenio, “Mujer viaja segura”, que además proponer separar a las mujeres en espacios de transporte específicos como medida afirmativa, siguiendo la experiencia de Ciudad de México⁸⁴, contaba con estrategias comunicativas, pedagógicas y preventivas relacionadas con el imaginario de seguridad en el transporte, y que fue una medida valorada como positiva por la ciudadanía⁸⁵ (SDMujer, 2015, p. 121). Este “fue un intento por que las mujeres tuvieran una zona de ingreso prioritario, que al final se probó, se piloteó, no tuvo tan buen resultado [...] pero tuvo muy buena incidencia en términos de agenda” (Comunicación personal, 2018).

Esta coyuntura facilitó que sectores como movilidad y la empresa Transmilenio se cuestionaran qué podían hacer desde sus competencias. Gómez comenta:

El escenario era, entonces, ¿qué hacemos? Porque no podemos decirles a las víctimas que porque esto [el acoso sexual] es estructural no las vamos a atender o no nos vamos a pensar el problema. Entonces digamos que fue un buen momento también para discutir el tema. (Comunicación personal, 2018)

Además, de los vagones exclusivos, en la estrategia interinstitucional “Mujer viaja segura” se realizaron acciones de gestión del conocimiento, de sensibilización y formación⁸⁶, y de atención. La SDMujer con la Secretaría de Cultura realizó una

de abuso cuenta la humillación que vivió en Transmilenio, 11 de febrero de 2014. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13487855>.

⁸⁴ Un análisis de la medida de vagones exclusivos para mujeres en el metro de México DF, se puede encontrar en el texto de Paula Soto Villagrán “Diferencias de género en la movilidad urbana. Las experiencias de viaje de mujeres en el Metro de la Ciudad de México”, de 2017.

⁸⁵ La SDMujer afirma que la buena recibida de la medida se valora porque el 60% de las personas afirmó conocer y estar de acuerdo con la acción de vagones preferenciales optativos para mujeres, de acuerdo a la Encuesta de Percepción del Observatorio de Culturas de la Secretaría de Cultura.

⁸⁶ La SDMujer realizó la formación de 349 personas en la activación de rutas de atención y prevención de violencias en el marco del SOFIA, entre ellos conductores, gestores de convivencia y personal de apoyo en el sistema (SDMujer, 2015, p. 122), y se inició el diseño de un módulo con

encuesta de percepción de violencias con usuarias del Sistema Transmilenio, la cual confirmó la incidencia de esta violencia y las barreras para la atención y denuncia, así como la alta tolerancia social⁸⁷. La SDMujer con la Secretaría de Movilidad adelantaron la campaña “Todas las formas de violencia contra las mujeres son delito” que sensibilizaba acerca de la gravedad de violencias como el acoso sexual⁸⁸. Con Transmilenio, la SDMujer diseñó una ruta de atención a casos que ocurren en los buses y en las estaciones del sistema; además, Transmilenio puso en funcionamiento una línea telefónica para reportar casos de violencias⁸⁹, lo cual se complementó con espacios de denuncia de la Policía Metropolitana en cuatro portales⁹⁰, y con un “Grupo elite contra la violencia de género en el Sistema de Transporte Masivo”⁹¹ para la prevención de violencias, y la identificación y captura de agresores sexuales.

Algunas de estas medidas fueron buenas prácticas que se retomarían en siguientes periodos, otras resultaron muy controvertidas como los vagones exclusivos y el Grupo Élite, porque no tenían un efecto sustancial en la comisión de violencias y fueron percibidos por la ciudadanía como medidas de estigmatización

información sobre: “violencia sexual hacia las mujeres en el espacio público, acoso callejero, asalto sexual y violencia sexual en el transporte público, rutas de atención en casos de violencias contra las mujeres en el espacio público y estrategias para la superación de las afectaciones en la salud mental de las mujeres de este tipo de violencias” (SDMujer, 2015, p. 89), para capacitar al personal de Transmilenio.

⁸⁷ La encuesta permitió identificar la vivencia de diferentes formas de acoso sexual en el Transmilenio, la concurrencia de barreras para denunciar tanto por las aglomeraciones en el sistema, la ausencia de policías en los lugares y la desconfianza en las instituciones, y la alta tolerancia social a la ocurrencia de estos hechos (SDMujer, 2019, p. 25 y 26).

⁸⁸ La campaña logró informar “alrededor de 300.000 ciudadanos y ciudadanas sobre los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias y a una movilidad segura y en condiciones de equidad y respeto” (SDMujer, 2015, p. 122).

⁸⁹ La línea de atención telefónica permitía el reporte de casos de agresiones sexuales en el transporte público, así como, el envío de fotos o videos de los hechos o del responsable para su eventual procesamiento (ONU Mujeres, 2017, p. 33).

⁹⁰ Las cuatro salas de denuncia fueron ubicadas en: portales Usme, Tunal, Norte y Calle 80.

⁹¹ Durante el segundo semestre de 2014, la Policía creó un Grupo Élite contra la violencia de género en el Sistema de Transporte Masivo, donde policías mujeres actuaban como encubiertas, cuya función incluía la prevención, pero también la contención y captura de agresores sexuales, llegando a reportar 119 personas capturadas y procesadas por estos delitos en el sistema de transporte (SDMujer, 2015, p. 122).

a los hombres en general como agresores sexuales, más que de prevención y atención, por lo que no continuaron.

A finales de este periodo 2012-2016, la SDMujer concluyó que era necesario “continuar en la generación de protocolos y rutas distritales que orienten la gestión institucional para garantizar la atención, prevención y protección integral de las mujeres víctimas de violencias” y continuar con la transversalización de la política pública (2015, p. 153).

8.2. Apuesta por un transporte seguro (2016-2020) y Protocolo

Durante el gobierno de Enrique Peñalosa, se observa una priorización de la atención a los casos de acoso sexual en el Transmilenio, la cual pudo estar ambientada por las denuncias públicas de casos que difundían medios de comunicación y que se conectó con la alta percepción de inseguridad de ese sistema de transporte.

El Plan de desarrollo y el Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia reflejan la lectura de seguridad y de violencias contra las mujeres que tuvo ese gobierno, y son el marco para el desarrollo de tres estrategias complementarias entre sí: el programa entornos seguros, el Mecanismo Intermedio de Atención y el diseño del Protocolo de atención a mujeres víctimas de violencias en el transporte público.

8.2.1. Plan de Desarrollo y Plan Integral de Seguridad

En el Plan de Desarrollo 2016-2020, titulado “Bogotá mejor para todos”⁹², se logró por primera vez establecer una meta directamente relacionada con el acoso sexual. Sin embargo, el discurso desde el cual se construye esta meta es que una ciudad mejor para todos —adjetivo en masculino— es la que tiene seguridad y se

⁹² El Plan de desarrollo está organizado por Pilares y ejes transversales. Los pilares son: 1) Igualdad en calidad de vida; 2) Democracia urbana; y 3) Construcción de comunidad y cultura ciudadana. Los ejes transversales son: I) Nuevo ordenamiento territorial; II) Desarrollo Económico; III) Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética; y IV) Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia.

percibe como segura. La seguridad caracterizada en el Plan de Desarrollo y luego en el Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia (PISCJ), aprobado en 2017, corresponde al concepto tradicional que no reconoce una vivencia diferencial entre hombres y mujeres, entonces se valora la situación y se definen las acciones según la comisión de ciertos delitos como hurto, homicidio, lesiones personales⁹³, considerados como medidores de la seguridad, pero que en realidad miden la afectación a la vida e integridad de los hombres.

El Plan Integral de Seguridad plantea que la seguridad ciudadana es la protección universal a los ciudadanos, apelando a un lenguaje neutro que deviene de la Política Nacional⁹⁴. Aunque señala que los enfoques de género y diferencial deben estar incluidos transversalmente en las estrategias, no se observa su aplicación. Por ejemplo, en el panorama de seguridad de la ciudad no menciona los delitos que tienen mayor impacto en las mujeres y personas LGBTIQ (violencia sexual, violencia intrafamiliar, feminicidio, transfeminicidio), su vivencia diferencial en la ciudad (percepción y victimización), y la seguridad del espacio y el transporte público ni siquiera se presenta con desagregación por sexo. Así, se muestra que la seguridad de las mujeres no parece ser un asunto de seguridad ciudadana.

En este marco conceptual, es llamativo que se priorizara el acoso sexual. Una explicación de esto es la que propone Beatriz Quintero, quien señala que en algunos momentos los gobiernos tradicionales tienen un discurso de la seguridad que está determinado por una estrategia de atender los delitos menores o infracciones para mejorar las condiciones de seguridad a nivel macro. Entonces, el acoso sexual entra como prioridad al plan de desarrollo 2016-2020, pero no refleja

⁹³ En el Plan de Desarrollo, el diagnóstico de seguridad de la ciudad se presenta a partir de las cifras de homicidio, lesiones personales, hurto a personas, las denuncias realizadas y la percepción de seguridad de la ciudad y los barrios, todas estadísticas sin desagregación por sexo, ni inclusión de otras violencias que afectan principalmente a las mujeres, con excepción de una simple mención al número de casos de trata de personas.

⁹⁴ “para efectos de la política, se entiende por seguridad ciudadana la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad.” Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Departamento Nacional de Planeación (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

un reconocimiento a la vivencia diferencial contra las mujeres y el impacto de estas violencias en su vida.

Así, el abordaje de las violencias contra las mujeres en el espacio público en el Plan de Desarrollo no hizo parte de los programas de seguridad, movilidad ni espacio público⁹⁵. Las acciones de seguridad para las mujeres se circunscribieron a aquellas lideradas por el sector Mujer. Dos programas resultan relevantes (Tabla 1):

Plan de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”	
Pilar 1. Igualdad de calidad de vida	
<u>Diagnóstico:</u> se enuncian las desigualdades en participación política, ejercicio de la función pública, acceso al mercado laboral, cargas de cuidado definidas por los estereotipos de género, deficiencias en acceso a la salud y violencias contra las mujeres. En el último punto, se refiere a la incidencia de la violencia sexual, en niñas y adolescentes, y a la violencia intrafamiliar.	
<u>Programa:</u> “Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género”.	<u>Meta:</u> “la transversalización de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en todos los sectores de la administración facilitará avanzar en el cierre de estas brechas y por tanto en un avance en los indicadores de desarrollo de la ciudad” (p. 179).
Pilar 3. “Construcción de comunidad y cultura ciudadana”	
<u>Diagnóstico:</u> se identifican dos problemáticas prioritarias: las debilidades en la atención a mujeres víctimas de violencias y los obstáculos de acceso a la justicia. Refiere a los datos forenses de comisión de violencia sexual, se enuncia de las violencias que se cometen “en las calles, el barrio, medios de transporte, trabajo, centros educativos, centros, de salud, lugares de entretenimiento y en general en todos los espacios donde las mujeres participan y desarrollan sus actividades cotidianas”. (p. 265).	
<u>Programa:</u> “fortalecimiento del sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencias -SOFIA”.	<u>Metas:</u> Disminuir en 15 puntos porcentuales el porcentaje de mujeres que considera que el sistema Transmilenio es inseguro. Aumentar en 15 puntos porcentuales el porcentaje de mujeres que consideran que el barrio en el que habitan es seguro.

Tabla 1. Programas relevantes frente al AS

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá mejor para todos”.

⁹⁵ En el pilar 2 “Democracia urbana”, una de las problemáticas es que “los bogotanos han dejado de percibir el espacio público como lugar de encuentro o como un espacio agradable de recreación” y “persiste su percepción como un entorno inseguro”; el programa “espacio público, derecho de todos” no tiene estrategias ni metas asociadas a las mujeres. En el mismo pilar, el programa “mejor movilidad para todos” no menciona la movilidad de las mujeres. En el Pilar 3 “Construcción de comunidad y cultura ciudadana”, los programas “Seguridad y convivencia para todos”, “Justicia para todos: consolidación del sistema de justicia distrital” y “Bogotá vive los derechos humanos” los diagnósticos no tienen caracterización desde las mujeres, no se proponen estrategias diferenciadas.

En el programa “Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género” se estableció como meta “la transversalización de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en todos los sectores de la administración”, continuando con esta estrategia de la PPMYEG que va a ser importante en la experiencia del Protocolo para pensar que una violencia como el acoso sexual en el espacio público puede atenderse articulando los servicios de varios sectores.

En el programa “fortalecimiento del sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencias -SOFIA”, se pretende generar “las condiciones para hacer de Bogotá un territorio seguro y accesible para las mujeres, libre de violencias en los espacios públicos y privados, donde todas las mujeres puedan disfrutar de la ciudad y el territorio sin miedo” (p. 263). En la justificación de este programa, se encuentra la apertura a comprender las violencias contra las mujeres fuera del espacio privado, y en otro tipo de relaciones interpersonales no familiares. Al caracterizar el acoso sexual, retoma los análisis realizados por organizaciones de mujeres acerca de la experiencia diferente que es la ciudad para las mujeres:

En relación con el espacio público, persiste el imaginario que su ocupación es un privilegio masculino y por tanto vedado para las mujeres, por tal motivo se culpabiliza a las mujeres cuando son víctimas de algún delito en este espacio, por circular a determinadas horas o ir vestidas de determinada manera. Todo esto contribuye a que las mujeres vivan la ciudad con miedo y a que se restrinjan sus posibilidades de ejercicio de la ciudadanía y de uso y apropiación de la ciudad.

El acoso sexual en el espacio y el transporte público, la existencia de lugares y horarios en los que las mujeres no pueden circular y delitos como los feminicidios asociados a ocupaciones estigmatizadas como el ejercicio de la prostitución, constituyen algunas de las expresiones de las violencias contra las mujeres en el espacio público.

Estas manifestaciones de discriminación contra las mujeres se exacerbaban en la medida en que confluyen otros factores estructurales que, además de incrementar las situaciones particulares de riesgo y amenaza que enfrentan las mujeres al habitar la ciudad, omiten las obligaciones estatales en materia de protección y garantía de un territorio seguro y libre de violencias. El desconocimiento, por parte de los operadores de justicia, de los derechos y

mecanismos de protección a las víctimas del delito de acoso sexual, así como la ausencia de acciones encaminadas a la transformación de los determinantes sociales, culturales y políticos que reproducen la desigualdad y discriminación contra las mujeres, afectan sus libertades y disminuyen sus posibilidades de habitar la ciudad. Estos a su vez son factores críticos que deben ser abordados en las estrategias institucionales para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres en el espacio público (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017, p. 265).

Esta situación se sustenta en datos variados sobre la percepción de inseguridad de las mujeres a nivel nacional, distrital y en algunas localidades, y estadísticas sobre victimización de mujeres por actos asociados al acoso sexual callejero. Las fuentes referidas para ello fueron la Medición sobre Tolerancia Social e Institucional de las violencias contra las mujeres, la Encuesta de Movilidad (2015) que tiene preguntas sobre victimización contra mujeres y la Encuesta Bienal de Culturas (2015), estas últimas dos de nivel distrital. Así, se observa que el acumulado de los años recientes en términos de estudiar las violencias no domésticas permitía en esta administración una caracterización más acorde con la realidad de las mujeres. En este sentido, se afirma en el Plan de Desarrollo:

Para enfrentar de manera integral las situaciones de violencia que viven las mujeres, es importante hacer de Bogotá un territorio más seguro para las mujeres, lo que implica abordar las violencias que sufren en el espacio público, generando las condiciones espaciales y de participación para garantizar la apropiación del espacio público y de la ciudad, así como eliminar la tolerancia institucional a las violencias contra las mujeres.

En este contexto es necesario fortalecer la comprensión de las violencias en el marco de un continuum que refleja la interdependencia entre las violencias en el ámbito público y privado y la conexión entre las violencias derivadas del conflicto armado y la situación de las mujeres y posicionar el derecho a una vida libre de violencias y el derecho a habitar la ciudad sin miedo en el escenario de la seguridad ciudadana. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017, p. 268)

En materia de metas, se establecen dos en relación con el acoso sexual en espacio público: (a) “El diseño e implementación de una campaña de prevención de las violencias ejercidas en el espacio público contra las mujeres” y (b) “la adopción de un protocolo de atención a mujeres víctimas de violencias en el transporte público”. El indicador de meta es “disminuir en 10 puntos porcentuales el porcentaje

de mujeres que considera que el sistema Transmilenio es inseguro” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017, p. 269). Además, se establecen acciones complementarias en relación con equipamientos e infraestructura urbana⁹⁶, el funcionamiento de los Consejos Locales de Seguridad para las mujeres⁹⁷, y en la transversalización del “enfoque de seguridad humana para las mujeres en los instrumentos de política” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017, p. 269).

Es importante observar que el indicador de la meta es la percepción de inseguridad, lo anterior por dos razones. La primera porque el indicador tiene una línea base que no refleja la desagregación por sexo⁹⁸, es decir, que no se analiza la experiencia diferencial de las mujeres, aun cuando otras fuentes podían caracterizar mejor este indicador⁹⁹. La segunda, porque se asume que el indicador además es una herramienta neutra; sin embargo, cuando se habla de la percepción de las mujeres usualmente se recurre a estereotipos de género como que *las mujeres somos más temerosas, menos arriesgadas o valientes y exageramos las situaciones*, y porque la percepción de seguridad en general es vista con sospecha, dado que no es claro cuáles son los factores que la determinan, lo cual lleva a que los gobiernos puedan valorarla como no real.

8.2.2. Programa de entornos seguros: Transmilenio

La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, recién creada en 2016, lideró el “Programa de entornos protectores”, el cual priorizó zonas de la ciudad para convertirlas en entornos seguros y libres de violencias. Tres fueron los entornos seleccionados: escolares, espacios de consumo de licor y rumba, y

⁹⁶ El Distrito Capital avanzará en la adopción de criterios de diseño y construcción de equipamientos e infraestructura urbana, segura y accesible para las mujeres, de modo que a la vez que se avanza en incrementar el espacio público, el espacio peatonal y la infraestructura pública, se garantizan las condiciones para el uso, apropiación y disfrute por parte de las mujeres” (p. 269).

⁹⁷ “los Consejos Locales de Seguridad para las Mujeres (Acuerdo 526 del 2013) se fortalecen como espacio de discusión y posicionamiento de la agenda de seguridad a nivel local y de diseño e implementación de estrategias para la superación de las situaciones de violencias cotidianas detectadas por las participantes de los consejos” (p. 269).

⁹⁸ La línea base del indicador corresponde a la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá de 2014, sin desagregación por género de las personas encuestadas.

⁹⁹ Como la Encuesta de seguridad y convivencia ciudadana del DANE, la Encuesta bienal de cultura. y sondeo en Transmilenio que se realizó en 2014.

Transmilenio. La selección del Sistema Masivo de Transporte (Transmilenio) se realizó a partir de la percepción de inseguridad que tiene la ciudadanía del sistema¹⁰⁰ y la victimización asociada principalmente a la comisión de hurtos dentro de las estaciones y en el espacio público contiguo (200 m)¹⁰¹.

El programa fundó una estrategia articulada para hacer presencia institucional¹⁰², entrega de dotaciones asociadas a la seguridad o mejoramientos físicos (iluminación, recuperación de espacio público, cámaras de videovigilancia), intervenir espacios del sistema de transporte¹⁰³, campañas y acciones de sensibilización¹⁰⁴, intervenciones culturales¹⁰⁵ y acciones de control de la Policía Nacional (requisas, incautaciones, detenciones)¹⁰⁶. Estas acciones se articulaban entre varios sectores y entidades: seguridad, mujer, gobierno (IDPAC), desarrollo económico, integración social, ambiente (UAESP), la Policía Metropolitana y Transmilenio. Varias de las entidades tienen competencias en la prevención, atención o sanción de violencias en el espacio público contra las mujeres.

En el balance del programa, la SDSCJ reconoce como dificultades la baja participación de la ciudadanía en las acciones de autocuidado y corresponsabilidad, la baja denuncia de delitos, la limitada capacidad de otros sectores del distrito para realizar las acciones en la totalidad de los entornos priorizados, y las confusiones

¹⁰⁰ Tomando como fuente la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá.

¹⁰¹ “Entre los objetivos específicos se encontraba el de disminuir la tasa de hurto a personas en el sistema integrado de transporte masivo, aumentar los índices de denuncia y prevenir el acoso contra las mujeres en el sistema” (SDSCJ, 2017b. p. 21).

¹⁰² A gestores de convivencia de la Secretaría de Seguridad, mediadores de convivencia de Transmilenio, equipo SOFIA de la Secretaría de la Mujer.

¹⁰³ Inicialmente se priorizaron 7 estaciones (2017), para el segundo año se alcanzaron 35, y para 2019 se seleccionaron 50 estaciones del SITP (modalidad troncal).

¹⁰⁴ Nada justifica la violencia contra las mujeres” del IDPAC, “Me muevo segura” de la SDMujer, en articulación con SDSCJ y Transmilenio.

¹⁰⁵ Estímulos culturales de “Entorno Protectores” de la Secretaría de Cultura dirigidos a la cultura ciudadana en el sistema masivo de transporte.

¹⁰⁶ En 2020 la SDM resaltó que la mejora en la satisfacción de los usuarios atendió entre otras actividades, a “operativos con la Policía, a 1.600 personas formadas en prevención de violencia contra la mujer, 82 capturas por injuria por vía de hecho”, es el delito por el cual usualmente se procesan los actos de acoso sexual callejero (SDP, 2020, p. 38).

de competencia entre unidades de la Policía Metropolitana para la atención (SDSCJ, 2018, p. 23; 2019, p. 28).

8.2.3. Estudios sobre las violencias contra las mujeres en Bogotá

Atendiendo a la necesidad de más y mejor información sobre las violencias contra las mujeres en los espacios públicos, se encuentran cuatro estudios relevantes durante este periodo. Tres de ellos fueron realizados por el Observatorio de Mujer y Equidad de Género de la Secretaría Distrital de la Mujer. En noviembre de 2016 se realizó el “Estudio exploratorio sobre acoso sexual contra mujeres en el transporte público, caso Transmilenio” como parte del programa Ciudades Seguras para Niñas y Mujeres de ONU Mujeres, al cual la ciudad se había adherido recientemente.

El marco teórico y conceptual del estudio es la seguridad humana, las violencias basadas en género y el acoso sexual contra mujeres en el espacio público. Se realizó a partir de las metodologías utilizadas en otros estudios de “Ella se mueve segura” realizados en Latinoamérica¹⁰⁷. En este ejercicio, se confirma nuevamente la percepción de inseguridad de las mujeres en el sistema de transporte, la identificación de algunos lugares a priorizar —que serán parte de los lugares seleccionados por el Programa entornos seguros—¹⁰⁸ y de entornos asociados al transporte (camino a la estación, paraderos de otros buses). Además, concluyó que el concepto de lo que es y no es el acoso sexual es aún precario, y ello conlleva a que el tema no se considere como un factor relevante de la seguridad ciudadana. Finalmente, el estudio plantea que “La única manera de prevenir el

¹⁰⁷ En 2019, con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la FIA Foundation, se realizó el estudio “Ella se mueve segura. Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina”, que analizó la seguridad personal de las mujeres en el transporte público en tres ciudades de América Latina: Quito (Ecuador), Buenos Aires (Argentina) y Santiago (Chile). Reconociendo la falta de información sobre la temática, el estudio plantea aplicar herramientas cuantitativas (encuesta) como cualitativas (grupos focales, entrevistas) para complementar el análisis, en el cuál además se parte de una revisión documental.

¹⁰⁸ “el 83.9% de las mujeres en la ciudad se sentían muy inseguras o inseguras usando el sistema Transmilenio y el 38.4% de las mujeres encuestadas decidieron no tomar este transporte por temor a sufrir algún tipo de violencia sexual” (ONU Mujeres, 2017, citado en: Hoyos, Gómez y Forero, 2023, p. 3); las mujeres identificaron unas estaciones como las más inseguras para ellas, y que la inseguridad aumentaba en las horas de mayor congestión de pasajeros (OMEG, 2019, p. 28).

acoso a largo plazo es con un cambio cultural que puede iniciarse con campañas de cultura ciudadana que manejen la sanción social y que pueden tener acciones de corto plazo” (SDMujer, 2017a, p. 28).

En 2017, el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género publicó un boletín que analizó los resultados de un muestreo por georreferenciación de lugares en Bogotá que se pueden considerar inseguros para las mujeres¹⁰⁹. Entre sus conclusiones se enfatiza la necesidad de un trabajo intersectorial por la complejidad del fenómeno y la necesidad de la participación de las mujeres para definir las medidas que pueden brindarles mayor seguridad (SDMujer, 2017c, p. 28).

En 2019, otro boletín analizó dos fuentes de datos¹¹⁰ para complejizar cuáles son los factores que influyen en la percepción de seguridad de las mujeres en el espacio público. Entre estos se encuentran la victimización efectiva, pero también los factores de condiciones de infraestructura y mobiliario urbano, así como factores sociales como la apropiación masculina del espacio público. Entre las conclusiones, se insiste en la necesidad de un trabajo intersectorial (SDMujer, 2019a, p. 28).

En materia de sanción, la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá adelantó un estudio sobre el concepto de acoso sexual en el cual recogió los desarrollos legales (penal y tratados internacionales). Esto le permitió reiterar que existen vacíos en la normatividad de seguridad y convivencia, como en el derecho penal, para sancionar todas las conductas de acoso sexual en espacios comunitarios; además recomendó establecer procedimientos administrativos para la denuncia, difundir información sobre los comportamientos que son acoso sexual,

¹⁰⁹ De acuerdo a 8 factores que determinan la seguridad de las mujeres: “la iluminación (el nivel de iluminación en un punto, tanto de farolas como de otras fuentes lumínicas), la apertura del espacio (en cuántas direcciones se puede ver - qué veo), visibilidad (lo visible que se es para otras personas - quién me ve; incluye ventanas, puertas y vendedores ambulantes), presencia de suficientes personas (número de las personas que ocupan el espacio (cuántos peatones se encuentran; no incluye personas en vehículos), presencia de seguridad pública y privada, estado del camino o senderos, cercanía al transporte público y presencia mixta (composición según sexo de quienes se hallan en el lugar)” (SDMujer, 2017c, p. 3.).

¹¹⁰ Las dos fuentes son: la encuesta realizada en 2014 en medio del desarrollo de la medida de “Vagones preferenciales en rutas de Transmilenio”, y el “Estudio exploratorio sobre acoso sexual contra mujeres en el transporte público, caso Transmilenio” realizado en 2016, como parte del programa Ciudades Seguras para niñas y mujeres.

y adelantar capacitaciones a autoridades competentes en la atención de casos y recepción de denuncias (SDMujer, 2019a, p. 58).

8.2.4. Atención de violencias comunitarias contra las mujeres: Mecanismo de atención intermedia

La estrategia Mecanismo de atención intermedia fue liderada por la Secretaría Distrital de Seguridad, en diálogo con la SDMujer y la Secretaría de Integración Social¹¹¹. El Mecanismo fue una “acción dirigida a atender a mujeres víctimas de violencias fuera del ámbito familiar”, por medio de “dos equipos tipo dupla compuestos por una psicóloga y una abogada, que atienden en turnos flexibles brindando estabilización psicosocial, orientación jurídica, acompañamiento psicosocial, activación de la oferta institucional y seguimiento para los casos” (SDMujer, 2019a, p. 29). El Mecanismo inició su operación en diciembre de 2018, y alcanzó a atender 256 mujeres que habían sido víctimas de violencias en el ámbito comunitario al cierre de 2019 (SDSCJ, 2019, p. 20).

El Mecanismo de Atención Intermedia se concentró en la activación de ruta. De acuerdo con el relato de la coordinadora, Diana Acuña, se pretendió hacer un acompañamiento integral a la medida de las dificultades de cada caso, el cual pudiera ser una respuesta a la complejidad de las problemáticas de acceso a la justicia. Acuña menciona:

Para nosotras cerrar un caso era: ¡lo logramos!, o sea, transitamos la ruta y dejamos a la mujer con unas herramientas también desde lo psicosocial, para enfrentar la situación, pero también para entender muchas cosas sobre la violencia, también para acudir a otros servicios de atención, en lo psicológico y en lo psiquiátrico. (Comunicación personal, 2024)

Además, al tratarse de un mecanismo que funcionaba desde la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, se logró encontrar espacios para cuestionar el

¹¹¹ A finales de 2018, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría de Integración Social y la Secretaría Distrital de la mujer, firmaron un convenio para crear el Mecanismo de Atención Intermedia, que tuvo como objetivo “fortalecer y complementar los servicios de atención de ciudadanas víctimas de violencias de género en ámbitos diferentes a los familiares” (SDSCJ, 2019, p. 19).

concepto de seguridad en la entidad, a la vez que las metodologías de análisis de la seguridad, ya que estas parecen neutras, pero a profundidad revelan omisiones. Este proceso interno es muy valioso, dado que desde los planteamientos del Plan de Desarrollo y del Plan Integral de Seguridad de 2017 se evidencia una falta de comprensión de las violencias como asuntos de seguridad. Diana Acuña lo relata así:

Entonces como que logramos por lo menos como un poco hacerle como remezón al tema de acoso y que se empezara a hablar de que eso era importante, como que eso existe y está ahí y es un tema de seguridad y es un tema del espacio comunitario y porque pues eso no tiene atención en ninguna ruta. (Comunicación personal, 2024)

8.3. Protocolo para la prevención, atención y sanción

El 13 de noviembre de 2019, la SDMujer, la SDSCJ y la empresa Transmilenio presentaron públicamente el Protocolo para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres en el espacio y el transporte público, de la mano de la campaña “Me muevo segura”¹¹². Para llegar a este documento, la SDMujer trabajó en una propuesta desde 2017, y entre 2018 y 2019 realizó un proceso de validación y de concertación con otros sectores para establecer las acciones articuladas.

8.3.1. Diseño del Protocolo

Desde el primer borrador que se trabajó en la SDMujer, se reconoció *la experiencia distinta que es una ciudad para hombres y mujeres*¹¹³, retomando elementos de los estudios de la Red Mujer y Hábitat, y algunas propuestas del movimiento de mujeres como considerar las necesidades particulares de las

¹¹² Alcaldía Mayor de Bogotá, “‘Me muevo segura’, primer protocolo en el país contra acoso a mujeres”. 13 de noviembre de 2019. Recuperado de: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/mujer/primer-protocolo-contra-acoso-las-mujeres>

¹¹³ Los textos referenciados son: Falú, Ana (2003). Género y ciudad: avances y desafíos actuales. Presentación en el seminario Género en el POT. Garantizando el derecho de las mujeres a la ciudad. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de la Mujer (abril); y, Falú, Ana (2013). Cuestiones espaciales: la forma urbana de la ciudad influye en las posibilidades de la economía, en particular para las mujeres. En: TRIA Rivista Internazionale di Cultura Urbanistica, 6 (10) (julio).

mujeres en la planeación territorial¹¹⁴, la resignificación de espacios inseguros para las mujeres y la necesidad de articular entre sectores de la administración distrital.

En el diseño, se mencionan las situaciones diferenciales que viven, además de las mujeres, las niñas y adolescentes, las adultas mayores, las mujeres con pertenencia étnica o racializadas y las personas con identidad u orientación sexual diversa (SDMujer, 2019b, p. 12) la exclusión y confinamiento de personas LGBTI en determinados espacios de la ciudad (SDMujer, 2017b, p. 2). Sin embargo, se plantea en la versión final como un tema que debe profundizarse, pues como lo afirma la SDSCJ, la información de seguridad en Bogotá no permite reconocer estas vivencias¹¹⁵, por lo que se plantea como necesidad realizar estudios con enfoque diferencial (SDMujer, 2019b, p. 12).

El Protocolo se construyó desde el reconocimiento de la discriminación estructural por razones de género, y su expresión en las violencias, específicamente en la violencia sexual, para entender que las agresiones en el espacio y el transporte público contra las mujeres son “formas de control social y disciplinamiento que operan sobre el cuerpo y la vida de las mujeres”, que pretenden mantenerlas bajo control, así como “apartarlas o limitarlas en el espacio público mediante mecanismos de minusvaloración” (SDMujer, 2017b, p. 3). Además de lo anterior, se considera:

En Bogotá, el transporte público en sus diferentes modalidades y el espacio público relacionado con el acceso al sistema de transporte son escenarios donde las mujeres enfrentan de forma permanente y diaria el temor a la violencia sexual, desde la violación hasta las formas más invisibilizadas como el manoseo y los insultos verbales denominados “piropos”. (SDMujer, 2019b, p. 12)

¹¹⁴ El texto referenciado es: Rainero, Liliana (2013). Una apuesta para democratizar la ciudad. La herramienta: el plan de ordenamiento territorial, POT. Ponencia en el Foro: Género en el POT. Garantizando el derecho de las mujeres a la ciudad. Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de la Mujer. Bogotá, 4 de abril.

¹¹⁵ El Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia 2020-2024, refiere en el diagnóstico que la seguridad de personas LGBTI no se puede establecer por las fuentes tradicionales, porque la ausencia de conceptos de género, lleva a la invisibilización de las violencias en su contra, aunque se reconoce que su expectativa de vida es muy baja y que “históricamente están expuestas a distintos tipos de violencias y discriminación” (SDSCJ, 2020a, p. 40).

Para la caracterización de las violencias en el espacio público, el Protocolo recoge una serie de estudios cuantitativos y cualitativos que ya había adelantado la administración distrital desde tres sectores: cultura, movilidad y mujer (Tabla 2).

Entidad	Estudio, fuente, año	Datos obtenidos
Secretaría Distrital de la Mujer-Observatorio de Mujer y Equidad de Género.	Boletín <i>mujeres en Cifras</i> 10. Contexto Bogotano de las violencias 2016-2017 2017.	Número de hechos de presunta violencia sexual desagregados por sexo en la ciudad de Bogotá, número de hechos ocurridos en calle o vía pública, de las cifras forenses.
Secretaría Distrital de la Mujer-Observatorio de Mujer y Equidad de Género.	Acoso sexual contra las mujeres en Transmilenio (Estudio exploratorio), 2017.	Sondeo de percepción de seguridad de las mujeres en transporte masivo.
Secretaría Distrital de la Mujer-Observatorio de Mujer y Equidad de Género.	Boletín <i>Mujeres en Cifras</i> 8. Safetipin. El derecho de las mujeres al disfrute de la ciudad y la noche. Evaluaciones en materia de seguridad, 2016.	Aplicación de metodología Safetipin a valoraciones de seguridad en espacio público desde enfoque de género, y análisis de percepción de seguridad para las mujeres en espacio público.
Secretaría Distrital de Movilidad	Encuesta de Movilidad 2015.	Violencia contra personas en transporte público, desagregado por sexo.
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Observatorio de Culturas.	Encuesta Bienal de Culturas, 2015.	Tolerancia a estereotipos de género, asociación de lo femenino a ser madre y esposa, justificación a la violencia de pareja, y a la violencia sexual. Percepción de inseguridad de espacios públicos, desagregada por sexo.
Secretaría Distrital de la Mujer-Observatorio de Mujer y Equidad de Género.	Mujer Viaja Segura. Resultados agregados, 2014.	Sondeo de percepción de seguridad en Transmilenio por mujeres.
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Observatorio de Culturas.	Boletín <i>Observaciones de Ciudad</i> 15. Consentimiento y rechazo a las violencias contra las mujeres en Bogotá, 2011.	Tolerancia a las violencias contra las mujeres.
Secretaría Distrital de Movilidad	Encuesta de Movilidad, 2011.	Violencia contra mujeres en el transporte público.

Tabla 2. Estudios cuantitativos que se toman en consideración

Fuente: elaboración propia a partir del Protocolo de Prevención, Atención y Sanción de las violencias contra las mujeres en espacio y transporte público, 2019.

La primera propuesta de Protocolo se concentraba en la atención; así, en su objetivo general refería a la *coordinación interinstitucional de las acciones de prevención y atención*. En el documento final, el alcance se amplió, entendiendo el Protocolo como parte del Sistema SOFIA y, en consecuencia, debe responder a sus componentes de prevención, protección, atención y sanción¹¹⁶, y se mantiene la articulación intersectorial e interinstitucional como determinante en su implementación (Figura 4, Figura 5 y Figura 6).

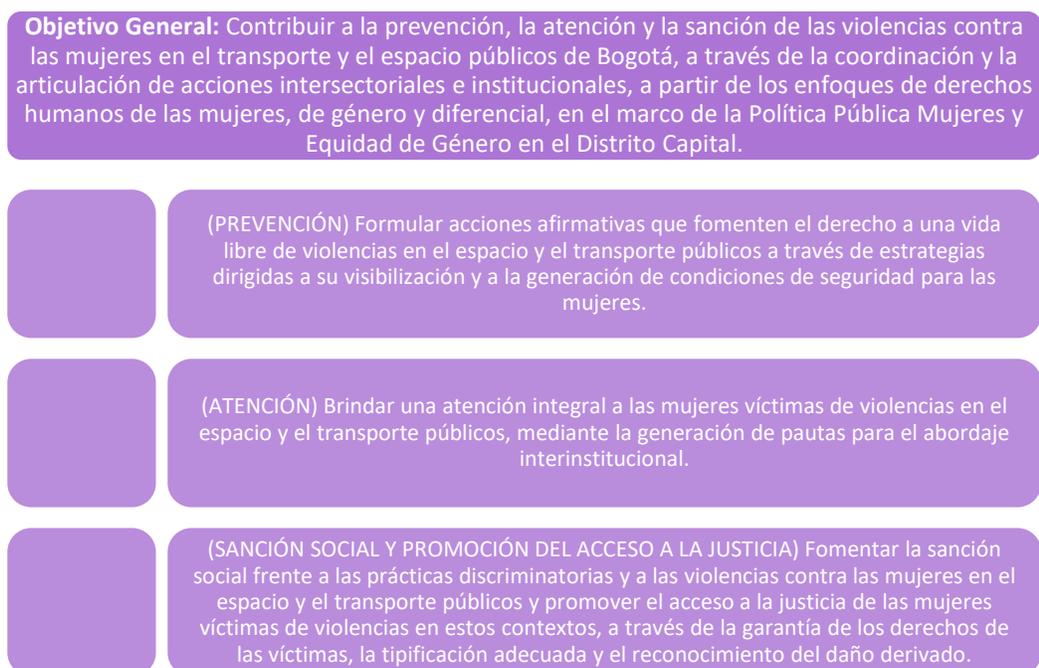


Figura 4. Objetivos del Protocolo de Prevención, Atención y Sanción de las violencias contra las mujeres en el espacio y transporte público.

Fuente: elaboración propia a partir de Protocolo de Prevención, Atención y Sanción de las Violencias contra las Mujeres en el Espacio y Transporte Público, 2019.

¹¹⁶ La Resolución 473 de 2019, de la Secretaría Distrital de la Mujer, establece que el Sistema SOFIA tiene cuatro componentes: (i) prevención, (ii) protección, (iii) atención, y (iv) sanción.



Figura 5. Componentes del Protocolo y estrategias a desarrollar

Fuente: elaboración propia a partir de propuesta de Protocolo de Prevención, Atención y Sanción de las Violencias contra las Mujeres en el Espacio y Transporte Público, 2018.



Figura 6. Fases de implementación del Protocolo

Fuente: elaboración propia a partir del Protocolo de Prevención, Atención y Sanción de las violencias contra las mujeres en espacio y transporte público, 2019.

Varios ajustes se realizaron en el proceso de validación al interior de la Secretaría Distrital de la Mujer y con otras entidades consultadas. Uno de los ajustes fue ampliar el alcance de la situación que pretende atender, pues en el producto definido en el Plan de Desarrollo 2016-2019 solo se refería a las violencias en el transporte público. El Protocolo final propone de entrada considerar los espacios públicos adyacentes a los tramos de transporte público y, adicionalmente, lograr la aplicación del Protocolo a todas las modalidades del transporte en la ciudad, en un proceso por fases. Sin embargo, el alcance no llegó a considerar otros espacios

públicos no asociados al transporte, donde también se viven las violencias contra las mujeres, aunque otros programas si han tenido acciones en estos espacios¹¹⁷.

Un segundo ajuste fue ampliar el número de sectores e instituciones que tienen competencias en la prevención, atención y sanción de las violencias en el espacio y el transporte público, porque inicialmente se planteó que las acciones involucraban casi exclusivamente a la empresa Transmilenio S.A. La ampliación atendió a que el Protocolo hace parte del Sistema SOFIA, y a la transversalización de la Política Pública de Mujer y Equidad de Géneros, que a su vez es parte de las metas de plan de desarrollo en los últimos dos gobiernos¹¹⁸.

La SDMujer informó que en el proceso de diseño del Protocolo se había definido que los 7 sectores debían desarrollar hojas de ruta concertadas para la implementación de este instrumento en sus diferentes componentes (SDMujer, 2019c, p. 82). No obstante, en el plan de implementación intersectorial que se concertó en 2018 solo se observan acciones de 3 sectores: mujeres, movilidad y seguridad. Lo anterior se puede explicar porque con esos sectores se venían trabajando acciones conjuntas como el programa entornos seguros, el Mecanismo Intermedio de Atención y la promoción del uso de la bicicleta en las mujeres. Además de los sectores del gobierno distrital, el Protocolo refiere que es necesario la concertación de acciones con la Policía Metropolitana como primer respondiente en los casos y con la Fiscalía General de la Nación como receptor de las denuncias y autoridad de investigación judicial.

Finalmente, el Protocolo incluye una ruta de atención. La ruta plantea que la alerta inicial puede producirse por cualquier persona, incluyendo la víctima, pero no

¹¹⁷ La SDSCJ reportó acciones en entornos escolares, entornos de consumo de licor y rumba, parques y espacios públicos (SDSCJ, 2020 b; SDSCJ, 2022).

¹¹⁸ El Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, en el Pilar “Igualdad de calidad de vida”, incluye como meta “la transversalización de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en todos los sectores de la administración facilitará avanzar en el cierre de estas brechas y por tanto en un avance en los indicadores de desarrollo de la ciudad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 179). En el Plan de Desarrollo 2020-2023, en el propósito primero “Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política” se encuentra el programa correspondiente a la implementación de la Política Pública de Mujer y Género, así como transversalidad del enfoque de género en los 13 sectores del Gobierno Distrital.

dejando solo en ella esa responsabilidad. La alerta inicial también funciona dependiendo el espacio concreto en el que se comete la violencia: escenario 1, correspondiente al componente troncal de Transmilenio (troncales de buses, rutas alimentadoras, TransMiCable, portales y estaciones) y a los vehículos del sistema (componente troncal, alimentación y zonal), y el escenario 2, corresponde a los espacios urbanos asociados al Sistema Integral de transporte¹¹⁹.

A partir, de la experiencia de atención a mujeres víctimas de violencias que ya había acumulado la SDMujer, el Protocolo deja unos lineamientos para la atención de los casos, dirigidos a las personas que realicen el primer contacto con la víctima, para “i) proteger a la mujer víctima y asegurar la atención de la situación y ii) contactar a la autoridad competente que es la Policía Metropolitana, directamente o a través del 123 NUSE” (SDMujer, 2019b, p. 24).

Con estas pautas se materializa la priorización de la atención en la víctima, y no únicamente en el agresor (capturado o no), en el proceso de denuncia que no conduce necesariamente a una sanción, con menor probabilidad en el caso de violencias como el acoso sexual callejero. El Protocolo también precisa la responsabilidad en la atención por parte de la Policía Metropolitana, siguiendo los procedimientos determinados por los protocolos propios de la atención la línea de emergencias 123, y de la línea púrpura y el enlace a la estrategia Mecanismo de Atención Intermedia, que en 2020 se transformará en duplas psicojurídicas de la SDMujer.

En el protocolo no se lograron abordar dos asuntos problemáticos, observados en el proceso de validación. El primero, que no se comprometen acciones para cualificar la información sobre las violencias en el espacio y el transporte públicos con enfoque diferencial.

¹¹⁹ “Conformados por parques, zonas verdes, plazoletas, plazas, vías peatonales y andenes, controles ambientales de las vías arterias, subsuelo, fachadas y cubiertas de los edificios, alamedas, antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos, comprendidos en un radio de 200 metros del componente troncal”. (SDMujer, 2019b, p. 31).

El segundo, que la implementación de un protocolo no es una acción que contribuya directamente a la meta del Plan de Desarrollo, la cual es disminuir la percepción de inseguridad en el Sistema Transmilenio¹²⁰, entendiendo que la victimización es un factor en la percepción, pero existen otros factores y se desconoce su nivel de impacto por ausencia de estudios. Esta contradicción puede evidenciar deficiencias en la definición de las metas del plan de desarrollo, y se puede explicar en la prioridad que tiene en el plan de gobierno la percepción de seguridad más que en la efectiva victimización a las mujeres.

Luego de la presentación del Protocolo, empezaron a identificarse falencias en su difusión y en la articulación con las actividades que lideresas y organizaciones realizaban en materia de seguridad de las mujeres. Lisa Gómez reconoce que esta debilidad en difusión parece reflejar un estancamiento del proceso de comprensión y atención del acoso sexual en espacio público, y se pregunta por el rol de la Secretaría Distrital de la Mujer:

Yo pensaría que ese es parte del rol del mecanismo de género en cualquier administración pública, y es tener la posibilidad y la capacidad de leer lo que las mujeres están demandando para activar el Estado, porque si no el Estado es cada vez más lento frente a las demandas de las mujeres, y es más insensible, entonces si el mecanismo de género no cumple ese rol de movilizar a los otros sectores, pues pierde mucha fuerza.

Como instrumento sin difusión, el Protocolo puede quedar marginado de la acción cotidiana de las autoridades, pues, como lo analiza Marisol Dalmazzo, además del diseño de un protocolo se requiere voluntad institucional para aplicarlos,

¹²⁰ El Plan de Desarrollo 2016-2019, establece en el pilar “Bogotá vive los derechos humanos”, el programa “fortalecimiento del sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencias - SOFIA”, dentro del cual, una de las metas es “la adopción de un protocolo de atención a mujeres víctimas de violencias en el transporte público”. Sin embargo, el indicador de meta es “disminuir en 10 puntos porcentuales el porcentaje de mujeres que considera que el sistema Transmilenio es inseguro” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 269), y la línea base es 86,7% de las personas considera que Transmilenio es inseguro, de la Encuesta de Percepción y Victimización, Cámara de Comercio de Bogotá-de 2011.

lo cual usualmente viene de la mano de personas con conocimientos cualificados en género que tienen capacidad de decisión en las instituciones¹²¹.

Beatriz Quintero también reflexiona que ciertos procesos de institucionalización se originan en las prácticas de las mujeres organizadas para identificar y atender las violencias, pero luego se pierde el proceso participativo, desligando la acción estatal del proceso social y perdiendo un poco del proceso participativo que había estado presente desde el PIOEG¹²². En este punto, el Protocolo no fue consultado ni validado con los mecanismos institucionales de participación de las mujeres en la ciudad, lo cual terminó siendo una deuda de ese gobierno distrital y un reto que persiste. Así lo reconoce la actual directora de Eliminación de Violencias de la Secretaría Distrital de la Mujer, Alexandra Quintero Benavides: “creo que un tema pendiente es abrirlo en las organizaciones. Habría que mirar qué, cómo, que lo conozcan en este sentido, como qué tipo de coordinación sería pertinente con ellas”.

Una tercera debilidad del instrumento es que, si bien reconoce los retos de acceso a la justicia, y tiene un componente especialmente dirigido a ello, presenta la ruta de atención bajo el supuesto de que el sistema judicial está en la capacidad y tiene la voluntad de procesar estas violencias. Para el 2019, el MAI ya estaba evidenciando la persistencia de las barreras institucionales, en particular de las autoridades encargadas de la atención directa a casos y de la judicialización de las violencias, porque carecen del conocimiento técnico y normativo sobre las violencias y las obligaciones estatales, así como de los procedimientos jurídicos

¹²¹ Marisol Dalmazzo recordaba que las organizaciones de las Red Mujer y Hábitat ayudaron a diseñar un Protocolo para la Atención de la Violencia Intrafamiliar por parte de la Policía Nacional, pero luego en espacios de formación, cuando preguntaban a los funcionarios no conocían ni la ley 1257 ni el Protocolo. Ella recuerda, que observó un cambio en la actitud institucional cuando una mujer policía formada en temas de género, llegó a un rol donde pudo posicionar el cumplimiento de la ley y del protocolo.

¹²² Angélica Bernal relata que en el proceso de construcción colectiva del PIOEG, se definió dar mayor espacio de participación a las lideresas barriales, porque eran quienes conocían las dificultades de atención estatal, y para asegurar que sus voces no fueran invisibilizadas por otras expresiones del movimiento de mujeres, como las organizaciones feministas y la academia.

dispuestos en garantía de los derechos de las mujeres¹²³. Lo anterior tiene coherencia con un desarrollo normativo muy circunscrito a la violencia intrafamiliar, y un proceso muy lento y muy reciente de comprender el continuum de violencias contra las mujeres en el ámbito privado y en el público.

8.3.2. Seguridad para las mujeres como parte del nuevo contrato social y ambiental

La implementación del Protocolo se realizó en el cuatrienio 2020-2023, durante el gobierno distrital de Claudia López. El planteamiento del Plan de Desarrollo en materia de reconocimiento de las violencias contra las mujeres como asuntos de seguridad, que se proyecta al Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia de 2020, marcan un discurso diferente en el cual se enmarca las acciones de prevención, atención y sanción al acoso sexual.

El Plan de Desarrollo 2020-2024 se caracterizó, primero, por una apuesta de la ciudad-región y, segundo, por la situación coyuntural de la pandemia de COVID-19. En este sentido, la propuesta de cambio del contrato social y ambiental pasó por “impulsar la recuperación de la actividad socioeconómica” y atender la “Nueva Normalidad” (Consejo de Bogotá, Acuerdo 761 de 2020, art. 1).

Este Plan tiene mención a la situación de las mujeres, así como de los enfoques de género y diferencial (art. 4 y 5)¹²⁴, los cuales se reflejan en una lectura de la seguridad ciudadana desde el género, recogiendo los planteamientos de la Red Mujer y Hábitat, y seguramente de otras expresiones del movimiento de mujeres.

Los diagnósticos construidos para el Plan de Desarrollo permiten analizar temas como la seguridad, la movilidad, la cultura ciudadana, considerando la vivencia diferencial de las mujeres. Además, una de las apuestas de este plan de

¹²³ Diana Acuña lo recuerda así: “Es su obligación saber, pero no saben. Entonces, funcionarios que no saben, que tienen fiscales que no saben que tienen que pedir una medida de protección, que pueden pedir una medida de protección ante un juez, que no saben cómo hacerlo”.

¹²⁴ En la definición del primero, se reconoce las relaciones de poder y desigualdad por razones de género, y en el diferencial, se refiere a la discriminación histórica vivida por ciertos grupos y personas.

desarrollo es el Sistema Distrital de Cuidado, con lo cual, además, se plantea la prevalencia del cuidado de la vida en un sentido extenso¹²⁵.

En relación con las violencias contra mujeres en el espacio público, el Plan de Desarrollo 2020-2024 priorizó la estrategia de transversalización y territorialización, y contiene el programa correspondiente a la implementación de la Política Pública de Mujer y Género, así como transversalidad del enfoque de género en los 15 sectores del Gobierno Distrital¹²⁶.

En el propósito referido a *vivir sin miedo*, el Plan hace referencia a *superar las violencias de género, disminuir la violencia, así como el machismo, la impunidad*, para “mejorar las condiciones y la percepción ciudadana de inseguridad física en la ciudad y aumentar las condiciones de seguridad, prevención y protección a la vida, libertad e integridad personal de grupos poblacionales de especial protección constitucional” (Consejo de Bogotá, Acuerdo 761 de 2020, estrategias de propósito 3). En los logros de ciudad relacionados, aborda la tolerancia social a las violencias y su interacción con otras categorías de discriminación (logro 25).

En el diagnóstico de seguridad se advierte que los delitos de alto impacto también tienen una lectura de género, reconociendo la discriminación y las violencias estructurales, así como las necesidades particulares¹²⁷. Refiere que la confianza y la percepción de seguridad de las mujeres está determinada por un miedo que les afecta particularmente, relacionado con factores estructurales

¹²⁵ Entre los atributos se encuentra: “Cuidadora. Una Bogotá-Región cuidadora acoge, respeta y se ocupa deliberadamente de la distribución de la prosperidad colectiva. En ella se (i) construye confianza entre los ciudadanos y las instituciones; (ii) se ejercen libremente los derechos y se cumplen los deberes; (iii) se protegen a las mujeres, niñas y niños, y poblaciones con mayor vulnerabilidad y exclusión; (iv) se reconoce, redistribuye el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres; (v) se regula la informalidad y (vi) se disminuye la ilegalidad y la criminalidad” (Acuerdo 761 de 2020, art. 7).

¹²⁶ Esta estrategia hace parte del primer propósito: “Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política”,

¹²⁷ La lectura de delitos de “mayor impacto” también se encuentra determinada por el enfoque de género, para señalar por ejemplo la necesidad de analizar los feminicidios, su relación con la violencia de pareja, y la búsqueda de atención y protección que hacen las mujeres, concluyendo que esta situación exige “la actuación coordinada e integral por parte de las entidades y autoridades competentes en términos de la prevención del riesgo de violencia feminicida en el Distrito Capital” (Concejo de Bogotá, 2020, p. 432).

sociales, económicos y culturales que sustentan la discriminación y las violencias contra las mujeres (Consejo de Bogotá, 2020, p. 397); a lo que se suma, la persistencia de barreras para el acceso a la justicia y la protección efectiva (p. 397), y la tolerancia social e institucional a estas violencias (p. 398). Entre los retos de seguridad para Bogotá, se refiere a las violencias de género (p. 415).

En el propósito cuarto sobre movilidad, el diagnóstico también presenta las diferencias identificadas entre hombres y mujeres, y su explicación social, para afirmar que se deben ofrecer condiciones más seguras en seguridad vial y personal para favorecer la movilidad de las mujeres, así como vincularlas más al uso de la bicicleta (p. 460). Por ello se decide dar continuidad a los proyectos y actividades que ya se han adelantado en materia de seguridad de las mujeres en el uso de la bicicleta, entre las cuales están la medición de seguridad (Safetipin), la resignificación de lugares y la inclusión de la perspectiva de género en componentes de movilidad (p. 461).

El Plan de Desarrollo presenta la articulación entre sectores para abordar la seguridad de las mujeres en el espacio y el transporte público.

- El sector mujer lidera la implementación del Protocolo de prevención, atención y sanción a la violencia contra las mujeres en el transporte público.
- El sector seguridad se comprometió a diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento de una cultura ciudadana y la participación para la seguridad, convivencia y prevención de violencia basada en género y el machismo; también a formular e implementar el Plan Integral de convivencia, seguridad y justicia.
- El sector hábitat se comprometió a hacer intervenciones urbanas en iluminación, andenes, parques y otros espacios urbanos en áreas de incidencia de la violencia sexual.
- El sector de movilidad estableció como metas, diseñar e implementar una estrategia de intervención de entornos vulnerables, entre ellos el

Sistema Integrado de Transporte público, y definir e implementar una estrategia de cultura ciudadana para el sistema de movilidad para la prevención, atención y sanción de la violencia contra la mujer en el transporte.

Plan de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”	
Propósito 1: Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política.	
Programa: Promoción de la igualdad, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento de las mujeres.	Diseñar acciones afirmativas con enfoque diferencial, para desarrollar capacidades y promover el bienestar socio emocional y los derechos de las mujeres en todas sus diversidades en los sectores de la administración distrital y en las localidades.
	Implementar la política pública de mujeres y equidad de género en los sectores responsables del cumplimiento de acción.
	Incorporar de manera transversal en los 15 sectores de la administración distrital y en las localidades, el enfoque de género y de derechos de las mujeres.
Propósito: Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación.	
Programa: Más mujeres viven una vida libre de violencias, se sienten seguras y acceden con confianza al sistema de justicia.	Implementar el protocolo de prevención, atención y sanción a la violencia contra las mujeres en el transporte público que garantice la atención del 100% de los casos y promueva su disminución.

Tabla 3. Propósitos del Plan de Desarrollo 2016-2020

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo 2020-2024.

En el marco de la ejecución de este Plan de Desarrollo, se aprobó también una actualización de la PPMYEG, que caracteriza la violencia contra las mujeres en el ámbito comunitario y asocia el acoso sexual callejero, para concluir que persiste “la necesidad de desnaturalizar su ocurrencia y estimular la toma de medidas para prevenir que se siga presentando” (CONPES del Distrito Capital, 2020, p. 91), y reiterar el impacto negativo en el “bienestar de las mujeres y limita su posibilidad de disfrutar del espacio público” (p. 91). Además, señala la política que la expresión de las violencias “es indisociable de la posición de cada mujer en los regímenes situación socioeconómica, género, identidad y orientación sexual, étnico-racial, etaria, entre otros, en cada contexto.” (p. 104). Refiere expresamente que tres

grupos de mujeres señalaron que son víctimas de violencias en el espacio público: las mujeres habitantes de calle, las personas LBT (Lesbianas, bisexuales y Trans), y las negras y afrocolombianas (p. 146).

8.3.4. La violencia contra las mujeres es de alto impacto

El Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia de 2020-2024¹²⁸ sigue la línea del Plan de Desarrollo en el reconocimiento de las violencias contra las mujeres como un factor determinante de la comprensión de la seguridad de la ciudad. Frente a esto, menciona:

Entendiendo los delitos de alto impacto como aquellos en los que la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia conducen a reforzar la percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía, es necesario incorporar un análisis de género que contribuya a posicionar nuevas categorías que reconozcan la magnitud y gravedad de las violencias contra las mujeres, en todas sus expresiones, como una condición para el fortalecimiento de la respuesta institucional en el marco de las políticas de seguridad ciudadana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020, p. 396).

En el diagnóstico se analizan los feminicidios, la violencia sexual desagregada por sexo y la afectación diferenciada a niñas y adolescentes, los casos atendidos por línea púrpura en particular para el reconocimiento de la violencia intrafamiliar¹²⁹, y reconoce que estos delitos son *de alto impacto*.

El Plan aborda la percepción de la seguridad en la ciudad, apoyado en los estudios feministas que ponen de presente la vivencia diferencial de las mujeres en la ciudad, las estadísticas desagregadas por sexo de percepción de inseguridad, y

¹²⁸ “Establecer en Bogotá una ciudad segura que inspire confianza y legitimidad para vivir sin miedo, disminuyendo la criminalidad y los índices delictivos, mejorando las condiciones de convivencia y garantizando el acceso efectivo a la justicia, mediante la implementación de estrategias y acciones, sustentados en enfoques transversales y diferenciales de cultura ciudadana, género, población vulnerable y territorial. (SDSCJ, 2020 a, p. 47).

¹²⁹ La referencia a la línea púrpura como fuente de información, se explica porque en medio del confinamiento las líneas de atención y orientación en materia de violencias contra las mujeres resultaron una fuente fundamental ya parte de las medida de contención de la pandemia fue la restricción de movilidad, lo que impedía a las mujeres a desplazarse físicamente hasta las entidades y autoridades, y porque el miedo al contagio también era un factor para decidir salir de la vivienda o entornos privados, y porque frente al aumento de violencias en los espacios privados, fueron un mecanismo más fácil de accionar.

los estudios de la SDMujer en materia de condiciones de la ciudad que se asocian a la inseguridad. Reconoce la seguridad de personas LGBTI no se puede establecer por las fuentes tradicionales, porque la ausencia de conceptos de género lleva a la invisibilización de las violencias en su contra, aunque afirma que se sabe que “históricamente están expuestas a distintos tipos de violencias y discriminación” (SDSCJ, 2020a, p. 40).

Entre los objetivos específicos están referidas las estrategias y acciones de promoción a la cultura ciudadana, con enfoques de género, diferencial y territorial, y “Prevenir, atender, proteger y sancionar las violencias contra las mujeres por razón de género y generar las condiciones necesarias para que mujeres y niñas vivan de manera autónoma, libre y segura” (SDSCJ, 2020a, p. 47). Adicionalmente, cita la normatividad especializada en el *derecho a una vida libre de violencias y discriminación*, así como los instrumentos distritales como el Sistema SOFIA, los Consejos Locales de Seguridad de Mujer y el Programa Global Ciudades Seguras.

En la línea estratégica “Acceso a la Justicia”, en las acciones para “superar las barreras de acceso a la justicia”, asegura que se contará con una “estrategia integral de atención a víctimas de violencia contra la mujer en los equipamientos de justicia” (SDSCJ, 2020a, 84), lo cual se conecta con la implementación de estrategias de atención integral de acceso a la justicia para las mujeres en 7 Casas de Justicia, y el diseño e implementación de “15 rutas locales de acceso a la justicia para mujeres víctimas de delitos” (SDSCJ, 2020a, p. 84).

Este Plan Integral de Seguridad muestra que los discursos sobre la seguridad de las mujeres y la vivencia diferencial entre hombres y mujeres han logrado transferir algunos elementos conceptuales a la política pública de seguridad. Alexandra Quintero, directora de eliminación de violencias, asegura que en el distrito sí se ha logrado comprender que las violencias son violaciones de derechos humanos, se comprende las afectaciones de las violencias, pero hace falta “que eso se traduzca realmente en acciones que sean pertinentes por parte de todos los sectores involucrados” (Comunicación personal, 2018).

8.3.5. Entornos de confianza y estrategia púrpura

En el marco del Plan Integral de Seguridad y las Metas del Plan de Desarrollo, la Secretaría de Seguridad continuó el programa de espacios de seguridad, con el nombre “Entornos de confianza”¹³⁰. Este programa tiene varios proyectos con acciones puntuales asociadas a las violencias contra las mujeres, entre los que se encuentran: la prevención itinerante, “Entornos educativos confiables”, “En Bici nos cuidamos”¹³¹, y “Transporte público seguro, diverso y cuidador”.

Hernando López Ayala, director de Prevención de la SDSCJ, enfatiza que muchos de los programas de seguridad se concentran en la prevención situacional, donde al analizar las situaciones problemáticas se encuentra que la mujer está transversalmente en ellos; por ello, las acciones de seguridad se desarrollaron en una diversidad de espacios: “la atención a los parques, tiene que ver con la atención en bici, los entornos seguros, las zonas financieras y comerciales, las zonas de confianza que son como la recuperación de los sitios donde mayor dificultad o miedo hay” (Comunicación personal, 2024).

En materia de prevención, la SDSCJ presentó la Estrategia *Bogotá Ciudad Púrpura*, una campaña que buscó implementar acciones para la prevención y eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres. El objetivo de esta estrategia es la de prevenir y contrarrestar toda forma de violencia contra la mujer en Bogotá, a partir de acciones diferenciales y articuladas en el marco de la corresponsabilidad, articulación que se dio desde el distrito con la participación de

¹³⁰ Estrategia “para la prevención y/o mitigación de la violencia, el delito y acciones contrarias a la convivencia en la ciudad, desde un abordaje integral” (SDSCJ, 2020b, p.8).

¹³¹ En la estrategia “En Bici nos cuidamos”, la Secretaría de Seguridad reportó acciones para *mitigación del acoso a las mujeres*, y acciones de sensibilización en tramos de ruta priorizados alianzas con comercios para promover la asistencia y apoyo a mujeres ciclistas en la vía (SDSCJ, 2020b, p. 11). En 2023, la Secretaría resalta que se realizaron jornadas de sensibilización en prevención de violencias, entre ellas el acoso callejero, recorridos para identificar problemáticas, factores de riesgo y delitos contra los ciclistas, formaciones en prevención de delitos con enfoque de género y poblacional, la realización de Mesa de Seguridad para Ciclistas, y seguimiento a la implementación de “rutas seguras” en articulación con la Policía, la Secretaría de Movilidad, y la Secretaría Distrital de la Mujer, y el IDR (SDSCJ, 2023, p. 81).

la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Dirección Técnica de Transmilenio, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Policía Metropolitana de Bogotá.

Estos puntos de partida, de reconocimiento de la seguridad de las mujeres y de multiplicidad de acciones desde diferentes sectores de la administración distrital, hacen un contexto diferente en el cual se valora a continuación la implementación del protocolo.

8.3.6. Implementación del Protocolo a 2023

El protocolo, como herramienta, logró condensar los saberes construidos sobre las violencias en el espacio público e identificar las necesidades de investigación que permanecían; también conectar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias a la seguridad y la movilidad en las ciudades en la dinámica del sistema de transporte público de Bogotá y haciendo una lectura de las competencias de los sectores del gobierno distrital. Alexandra Quintero, directora de Eliminación de Violencias de la Secretaría de la Mujer, aseguró que “es una herramienta vigente para todas las administraciones. Nosotros lo usamos como un tema guía” (Comunicación personal, 2024).

Además, el Protocolo, como proceso, logró afinar la conceptualización del acoso sexual al interior de la Secretaría de la Mujer y aportó a ajustar la articulación que podía existir entre diversas actividades que ya venían haciendo los sectores en prevención y atención, más que en el componente de sanción. Por ejemplo, al plantear las inquietudes de seguridad en modalidades de transporte diferentes al sistema masivo, como la bicicleta, como parte de la reflexión de las violencias en el espacio público. Así lo reconoce Paula Pinilla, quien participo del proceso de transversalización del sector movilidad mientras se realizó el diseño del protocolo.

Para valorar la implementación del Protocolo, se realizó una revisión de informes de gestión de la Secretaría Distrital de Movilidad, SDMujer, SDSCJ y de Transmilenio S.A., de la cual se pudo obtener información de 44 acciones de implementación del Protocolo. Entre 2019 y 2023 la información fue obtenida,

principalmente por revisión documental y dos de las entrevistas, de quienes como directora de Eliminación de Violencias (SDMujer) y director de Prevención (SDSCJ) estuvieron directamente involucrados en la implementación del instrumento.

Se aclara que la revisión no tuvo la pretensión de ser exhaustiva, dado que no es un objetivo hacer una evaluación de política pública, sus alcances e impactos. El objetivo es analizar el abordaje del acoso sexual a través de este instrumento, en particular los discursos que se han posicionado y aquellos que continúan en disputa. Puede haber acciones que se cumplieron, pero no fueron encontradas en la revisión o que involucraron a más sectores y entidades, pero ello no se observó con claridad en los documentos.

De las 44 acciones, 13 de ellas se cumplieron antes de 2020, es decir, en medio de la última fase de aprobación del protocolo. El resto (31) corresponden al gobierno distrital que ejerció entre 2020 y 2023.

Es importante recordar que durante 2020 el confinamiento y medidas de restricción a la movilidad por la pandemia de COVID 19 cambiaron las prioridades de política pública en la ciudad. Alexandra Quintero, directora de Eliminación de Violencias contra las Mujeres, reconoce que la Secretaría de la Mujer priorizó acciones para atender el aumento de las violencias en el espacio privado, mientras que las violencias en el espacio público pasaron a otro plano.

Además, dos factores fueron determinantes en la implementación del Protocolo, uno fue la posibilidad de que el sistema masivo de transporte fuera a la quiebra, y así no se sabía si continuar proyectando acciones en este escenario donde se pretendía cumplir las medidas concertadas; el segundo factor fue la transformación del espacio público, primero con el confinamiento y las restricciones a su uso y ocupación que también estuvieron definidas según el género, y luego con las diferentes protestas que se realizaron durante ese año y la reacción policial a la misma.

Las violencias no dejaron de existir, pero su ocurrencia se daba en un contexto diferente del considerado durante el diseño. Con el transcurrir del tiempo y el regreso a la normalidad, la acción distrital fue retomando las acciones, pero el nivel de articulación se debilitó y tardó un tiempo adicional en retomarse acciones conjuntas, como lo relató Alexandra Quintero.

El componente con mayor número de acciones es el de Prevención, la mayoría son acciones de sensibilización y capacitación, tanto a las propias entidades (en particular, equipos de trabajo territorial), a la Policía Nacional, a los trabajadores y operadores de la empresa Transmilenio, así como usuarios de transporte público, y de otras modalidades de transporte (taxi, bicicleta), y a conductores. Le siguen las acciones de cultura ciudadana, principalmente actos simbólicos para comprometerse a respetar los derechos de las mujeres y campañas a la opinión pública general. En las acciones de prevención, han participado los tres sectores analizados, de forma ocasional el sector cultura, y la Policía Nacional.

Relación de acciones reportados por componente implementadas por los sectores de mujer, seguridad y movilidad		
Componente	Tipo de acción	No de acciones
Prevención Total: 30 acciones	Identificación y análisis	5
	Sensibilización y capacitación	15
	Resignificación del espacio público	2
	Cultura ciudadana	7
Atención Total: 11 acciones	Atención Integral	11
	Análisis de casos y seguimiento	0
Sanción Total: 3 acciones	Promoción a la denuncia y acceso a la justicia	2
	Caracterización y tipificación	1

Tabla 4. Relación de acciones reportados por componente implementadas por los sectores de mujer, seguridad y movilidad.

Fuente: elaboración propia a partir de información publicada de implementación del Protocolo de prevención, atención y sanción a las violencias contra las mujeres en el espacio y el transporte público.

En principio, el número de acciones, la participación de cuatro sectores y la autoridad de policía, son indicadores de una intensidad alta de este componente. Sin embargo, una parte importante esas acciones estuvieron desarticuladas.

Alexandra Quintero señalaba que un reto que quedó en la implementación del Protocolo es tener “una línea técnica liderada por todas las alcaldías y que todas las entidades lo aterrizen, hay que avanzar en temas de transformación cultural”.

En el componente de atención, las acciones se concentran en la Secretaría Distrital de la Mujer¹³², entendiendo que por su misionalidad brinda servicios de atención, asesoramiento y representación jurídica de casos de violencias contra las mujeres, y desde 2020 tiene duplas de atención (abogada-psicóloga) para casos de violencias ocurridas en el Sistema Integrado de Transporte Público. Alexandra Quintero, directora de eliminación de violencias de la Secretaría, relató que este equipo era una novedad en las estrategias de atención de la entidad, pues las duplas psicosociales que han estado acompañando casos eran psicóloga y trabajadora social, y la atención jurídica se da por otro equipo. Este fue un aprendizaje recogido de la experiencia del Mecanismo de Atención Intermedia.

Transmilenio, en articulación con la Secretaría de Movilidad y otros sectores, adelantó dos acciones en atención relevantes, pero que la empresa no resaltó en sus informes de gestión. Uno fue la creación de un código de reporte de un caso de violencia contra la mujer, el cual pretende ser una alerta al interior del sistema y que activa ruta de atención, y el segundo, fue el funcionamiento de duplas psicosociales por parte de la empresa para que pudieran complementar la atención de los casos. Alexandra Quintero, desde su trabajo en la SDMujer, señaló que el impulso de estas medidas contó con que en la empresa Transmilenio existió un equipo con personas que tenían capacidades desarrolladas en aplicar el enfoque de género y de derechos humanos, lo que les permitió una lectura de la situación donde la responsabilidad estatal era clara.

¹³² La Secretaría de Seguridad reportó en 2019, que a través del Mecanismo de Atención Intermedia tuvo atención directa de casos. Sin embargo, el MAI como estrategia se terminó en 2020, debido a que, en el cambio de Plan de Desarrollo y gobierno distrital, se optó por concentrar los servicios de atención jurídica y psicosocial en la SDMujer.

Relación de acciones reportadas por componente implementadas por los sectores de mujer, seguridad y movilidad		
Sector seguridad		
Componente	Tipo de acción	No de acciones
Prevención Total: 16 acciones	Identificación y análisis	4
	Sensibilización y capacitación	7
	Resignificación del espacio público	1
	Cultura ciudadana	4
Atención Total: 4 acciones	Atención Integral	4
	Análisis de casos y seguimiento	0
Sanción Total: 2 acciones	Promoción a la denuncia y acceso a la justicia	2
	Caracterización y tipificación	0'
Sector movilidad		
Prevención Total: 21 acciones	Identificación y análisis	3
	Sensibilización y capacitación	10
	Resignificación del espacio público	2
	Cultura ciudadana	6
Atención Total: 45 acciones	Atención Integral	5
	Análisis de casos y seguimiento	0
Sanción Total: 20 acciones	Promoción a la denuncia y acceso a la justicia	0
	Caracterización y tipificación	0
Sector mujer		
Prevención Total: 7 acciones	Identificación y análisis	1
	Sensibilización y capacitación	
	Resignificación del espacio público	1
	Cultura ciudadana	3
Atención Total: 4 acciones	Atención Integral	4
	Análisis de casos y seguimiento	0
Sanción Total: 0 acciones	Promoción a la denuncia y acceso a la justicia	0
	Caracterización y tipificación	1

Tabla 5. Relación de acciones reportadas por componente implementadas por los sectores de mujer, seguridad y movilidad.

Fuente: elaboración propia a partir de información publicada de implementación del Protocolo de prevención, atención y sanción a las violencias contra las mujeres en el espacio y el transporte público.

La Secretaría Distrital de la Mujer es la única que tiene una acción acerca de la caracterización y tipificación adecuada del acoso sexual. En el marco del Programa de Ciudades Seguras, se construyó una propuesta de sanción administrativa para este tipo de violencias. Lisa Gómez fue en esta última

administración nuevamente la Subsecretaria de Fortalecimiento de capacidades y Oportunidades de la Secretaría de la Mujer e impulsó esta iniciativa (Hoyos, Gómez y Forero, 2023). Aunque no logró ser debatida y adoptada como norma por el Concejo de Bogotá. Para 2018, ella misma identificaba este reto:

Yo creo que la debilidad no solamente está asociada a la incapacidad que tiene el sector público de recoger datos, sino a que la discusión por el acoso como tipo penal y como entrada, digamos que un poco en términos del delito, también es muy débil. Entonces cuando uno preguntaba, las entidades lo que hacían es que, ¿cuándo es acoso?

Aun cuando por el número de acciones se puede percibir cierta equidad en la participación de la implementación, Alexandra Quintero, como responsable de ese componente en la Secretaría de la Mujer, señala que la articulación en el periodo 2020-2023 para esta meta no fue tan buena como se esperaba en el diseño. Primero, por el cambio de prioridades de todos los sectores debido a la pandemia, pero, además, cuenta que el sector mujer y movilidad, no lograron una fuerte articulación en materia de violencias contra las mujeres. Si bien otros avances del Plan de Transversalización fueron representativos, pudieron avanzar más. En este sentido, afirma: “Creo que en algún momento se desvincularon un poco como de los componentes que tenía el protocolo. Solamente logramos con ellos hacer una articulación porque nosotros tenemos un curso virtual dirigido a conductores de servicio público, taxistas” (Comunicación personal, 2018).

A parte, se valora la articulación con Transmilenio. Si bien pertenece al sector, su participación en el Protocolo ha sido esencial, dado que por la percepción de seguridad del sistema es una prioridad para ellos que se actualiza cada cierto tiempo con noticias sobre nuevos hechos de violencia sexual asociados al sistema.

Entre el sector mujer y el sector seguridad, se observaron varias acciones más coordinadas que, como se ha afirmado, tienen que ver con el programa “entornos protectores”, el cual ha transformado su nombre según el plan de desarrollo al que atiende, pero que mantiene la estrategia de intervenir la seguridad en espacios definidos. Tanto Hernán López Ayala, director de prevención de la

secretaría de seguridad, como Alexandra Quintero, directora de eliminación de violencias de la Secretaría de la Mujer, resaltan actividades conjuntas en materia de prevención. “Con acciones de capacitación, fortalecimiento de capacidades y campañas para un poco como fortalecer el tema de la empatía, como de la sanción social de los hechos de acoso que ocurrían en el marco de Transmilenio” (entrevista a Alexandra Quintero, comunicación personal, 2018).

9. Conclusiones

Desde la construcción colectiva del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIOEG) para la Equidad de Género (2004) se evidenció que el acoso sexual como violencia seguía muy asociada al ambiente laboral y no era priorizado por las mujeres participantes. La referencia que se logró incluir fue una apuesta de mujeres con formación feminista, de organizaciones de mujeres y que fueron servidoras públicas, quienes reconocían un concepto más amplio de las violencias contra las mujeres, que no se circunscribe a la violencia intrafamiliar o doméstica, sino que analiza las violencias contra las mujeres desde la discriminación de género y el orden de género definido por la división sexual de trabajo y la separación público-privado.

Al identificar la necesidad de estudiar las *violencias de género que tienen lugar en espacios no domésticos*, el PIOEG marcó una ruta de visibilización del acoso sexual en espacios públicos, la cual fue asumida por los sectores de gobierno, cultura y planeación. Con la creación de la Secretaría Distrital de la Mujer (2012), el análisis y atención de las violencias contra las mujeres se concentra en esta entidad, lo que permite analizar cifras sobre la inseguridad de las mujeres por percepción y por victimización, y solo de forma reciente producir cifras, como la Línea Base de 2023, donde ya se tiene un dato con proyección estadística sobre los niveles de esta violencia.

El reto con la creación del sector mujeres fue el trabajo interinstitucional bajo dos presupuestos: el primero, concentrar todo el trabajo en garantía de los derechos humanos de las mujeres en una sola entidad o mecanismo de género, termina reduciendo el alcance de las acciones y se puede conectar con discursos que niegan la especialidad requerida para atender temas como las violencias contra las mujeres; el segundo, relacionado con lo anterior, al tratarse de comportamiento derivados de la discriminación estructural, no se puede planear que una única entidad pueda abordar lo que se requiere para alcanzar la transformación definida en la Política Pública de Mujer y Equidad de Género (PPMyEG).

Varios hitos de la política pública distrital contribuyeron a la actual situación. El primer hito es, precisamente, las políticas públicas especializadas en la garantía de los derechos de las mujeres, primero el PIOEG y luego la PPMYEG. Estos procesos permitieron consolidar procesos de participación de las mujeres para definir la acción pública. También se identificaron estudios institucionales y de la sociedad civil para caracterizar el acoso sexual, definir conceptualmente el acoso y su relación con la discriminación basada en género.

Un segundo grupo de hitos se refiere a la creación de institucionalidad especializada como la Secretaría de la Mujer, el Observatorio de Mujer y Equidad de Género, y la Secretaría de Seguridad. Estas instituciones recogieron los aprendizajes realizados por otras entidades sobre las violencias contra las mujeres, por ejemplo, los estudios realizados por el sector cultura (Observatorio de Culturas y Encuestas Bienales de Cultura) y gobierno (Centro de Estudios y Análisis de Seguridad y Convivencia), así como la Estrategia de Justicia de Género y las Casas de Igualdad de Oportunidades.

Además, se crearon dos espacios fundamentales para el trabajo entre entidades y autoridades para la atención de violencias: el Sistema SOFIA como espacio para la articulación distrital; y los Consejos Locales de Seguridad para la Mujer a nivel de las localidades. Estos mecanismos han posibilitado que los espacios de política pública distrital se alimenten con los discursos feministas como la discriminación basada en género, las violencias contra las mujeres por el hecho de ser mujer, el orden patriarcal determinado por la división sexual del trabajo y la separación público-privado, lo que complejiza la atención de las violencias.

El tercer hito es la estrategia de transversalización que pretende precisamente comprender que la PPMYEG requiere del accionar de todo el gobierno distrital, descentralizando de un solo sector las acciones para la garantía de los derechos de las mujeres, entre ellos, el derecho a una vida libre de violencia. La estrategia ha requerido que cada sector y cada entidad plantee unas metas asociadas a los derechos de la PPMYEG, defina planes de trabajo y reporte avances o dificultades en su cumplimiento.

La transversalidad de la PPMYEG, sumada a los espacios de articulación como el Sistema SOFIA, han facilitado la reflexión acerca de cómo se puede brindar una atención más integral a las mujeres que viven violencias en el espacio y el transporte público, y adelantar acciones conjuntas o articuladas entre varias entidades y autoridades. La estrategia de transversalización requiere un monitoreo constante para que sus aprendizajes se consoliden, también para que la incorporación de discursos tenga un correlato en los resultados pragmáticos de cada sector y en conjunto del gobierno distrital. Aún no es posible afirmar que esta estrategia sea el camino adecuado para lograr la plena ciudadanía de las mujeres, de acuerdo con los planteamientos recogidos por Astelarra (2004), porque se requiere de análisis más extensivos para valorar la efectividad de la transversalidad.

Acerca de la comprensión del acoso sexual, entendiendo que es determinante para que las acciones de política pública se planteen como respuestas a la discriminación estructural se observó que en el gobierno distrital se ha logrado consolidar la idea de que el acoso sexual es una violencia basada en género contra las mujeres, una violencia que afecta la vivencia de las mujeres en la ciudad y se requiere de una atención estatal. Esto con fundamento en los estudios feministas, en los conceptos devenidos del pensamiento feminista (acoso sexual, división sexual del trabajo, separación público-privada, seguridad para las mujeres) y en la participación directa e indirecta de personas formadas en estos feminismos. A pesar de la persistente deuda en justicia y la impunidad imperante.

La caracterización que se ha venido desarrollando del acoso sexual a través de los estudios reseñados y la creación de herramientas como el Protocolo ha permitido definir estrategias y acciones de prevención y atención cada vez más concretas, más claras en reconocer la discriminación basada en género y los efectos colectivos de estas violencias. Se entiende que el abordaje del acoso sexual en el espacio público devela la desestructuración de la separación público-privado del orden de género patriarcal y el reconocimiento de las responsabilidades estatales del gobierno distrital.

Así, puede afirmarse que desde el gobierno distrital se reconoce que las violencias como el acoso sexual perpetúan la *presencia condicionada* o *ausencia relativa de las mujeres en el espacio público*. Empero, aún permanece una disputa discursiva y, por ello, material, acerca de si estas violencias son un asunto de seguridad de la ciudad y si deben ser abordadas como un tema prioritario de seguridad en Bogotá.

Las violencias como el acoso sexual callejero siguen siendo percibidas por algunos sectores del gobierno distrital como “asuntos de las mujeres”; se han tratado como temas marginalizados en la política distrital en seguridad y movilidad, y en la asignación de responsabilidades institucionales a los diferentes sectores. Muestra de ello fue el abordaje dado en el Plan de Desarrollo 2016-2020, aun cuando se logra comprometer la creación del Protocolo y se reconoce como violencia contra las mujeres, estas acciones no se logran conectar a la seguridad, los derechos humanos ni la movilidad. El Plan Integral de Seguridad de 2017 no reconoce las violencias contra las mujeres como asuntos de seguridad y ni siquiera menciona las acciones de prevención y atención frente al acoso sexual que realizó la Secretaría Distrital de Seguridad en ese cuatrienio. Así, toda la responsabilidad cae sobre el sector mujeres en el marco del liderar el Sistema SOFIA y la PPMYEG.

El sector movilidad, por ejemplo, ha impulsado medidas muy importantes con enfoque de género como la inclusión laboral a mujeres en el sector transporte y el fomento al uso de bicicleta por las mujeres; sin embargo, sus actividades en materia de violencias son principalmente acciones de sensibilización, más desde el planteamiento liderado por el sector seguridad en los programas “Entornos protectores y “Entornos de confianza”. No se encontró en sus informes de gestión un planteamiento más integral a la limitación a la movilidad de las mujeres en la ciudad por las violencias que viven.

Otros discursos continúan estando en disputa. Uno es la seguridad desde la experiencia de las mujeres como asunto determinante para la ciudad y parte de la lectura de seguridad ciudadana. El uso de conceptos neutros como la seguridad ciudadana y la convivencia debe ser objeto de cuestionamiento y revisión.

Las resistencias a llamar *asunto de seguridad en la ciudad* a las violencias contra las mujeres se observaron desde inicios de la política pública (PIOEG). Así se relató por parte de las entrevistadas (Angélica Bernal, Lisa Gómez y Diana Acuña), quienes desde sus roles en la función pública las vivieron directamente, y es también un obstáculo percibido desde la sociedad civil (Beatriz Quintero). Se puede afirmar que esas resistencias se diluyeron, un poco al menos, con el Plan de Desarrollo 2020-2024 y el Plan Integral de Seguridad aprobado en 2020, los cuales recogieron el concepto de la vivencia diferencial de las mujeres en la ciudad, consideraron necesario contar con datos desagregados por sexo para establecer retos en seguridad para las mujeres, e incluyó en la categoría “delitos de alto impacto” aquellos que afectan mayoritariamente a las mujeres.

Sin embargo, debido a que es un cambio muy reciente en un documento de política pública que, en todo caso, se actualiza por cada nuevo gobierno local, serán análisis posteriores los que puedan dar certeza de la incorporación definitiva o no de este discurso sobre la seguridad de las mujeres como un asunto prioritario en la ciudad de Bogotá. Además, se encontró que persiste la dificultad para identificar medidas adecuadas en seguridad para las mujeres.

En todo caso, es importante valorar la amplitud que tiene el concepto de seguridad para las mujeres desde una perspectiva feminista, pues cuestiona cuál y para quién es la seguridad proponiendo la inclusión de poblaciones y grupos sociales relegados; también propone centrarse en el bienestar de las personas y colectivos.

Otro discurso en disputa en la política pública es la transversalización. La articulación interinstitucional es un proceso administrativo difícil en general en todos los temas. Sin embargo, en relación con las violencias contra las mujeres se mantienen cuestionamientos acerca de su importancia en la agenda de cada sector y de la competencia de otros sectores diferentes al de mujeres. Las entrevistadas, tanto desde la función pública como desde la sociedad civil, mostraban cómo en muchas ocasiones el derecho a una vida libre de violencia es menospreciado, por

lo que a las autoridades y entidades les cuesta asumir responsabilidades en materia de derechos de las mujeres.

En todo caso, pasar de referencias precarias del acoso sexual en el PIOEG y en la PPMYEG (2010) a análisis más complejos de la percepción y victimización de las mujeres en el espacio y el transporte público como parte de los diagnósticos de ciudad en los planes de desarrollo y en otros documentos de políticas pública, y luego, a medidas de prevención, atención y sanción de estas violencias, más o menos articuladas entre varias entidades y autoridades, son resultados pragmáticos de la incorporación de los discursos emanados desde el feminismo en las políticas públicas distritales.

Un cuarto discurso en disputa es la interseccionalidad. Entendiendo que el acoso sexual es una forma de exclusión o inclusión condicionada de las mujeres, conectada a la discriminación de género, se puede reconocer que tiene una afectación específica en niñas y adolescentes, mujeres racializadas, mujeres con orientaciones sexuales diversas, identidades y expresiones de género diversas. No obstante, en el estudio realizado se encuentra que la política pública distrital no ha pasado de señalar esta relación, por lo que no se cuenta con caracterizaciones adecuadas. Las decisiones de prevención, atención y sanción no cuestionan la interconexión entre las categorías de dominación y se sigue considerando una deuda pendiente, incluso desde los feminismos.

El estudio del Protocolo de prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres en espacio y transporte público, proferido por la Alcaldía de Bogotá, permite reconstruir cómo las políticas públicas de género han sido una estrategia de incidencia para incorporar a las esferas de debate de los gobiernos locales los derechos de las mujeres y la responsabilidad estatal en su garantía, creando una nueva institucionalidad especializada, espacios de articulación interinstitucional enfocados en las problemáticas de las mujeres y logrando poner en disputa conceptos clásicos como la seguridad y la intervención estatal en “lo privado”.

Las disputas, en todo caso, continúan y no se tiene certeza de su asentamiento como discursos integrados al accionar del estado local, pero es importante observarlas en materia de cómo se construyen, cambian, ajustan y se trasladan a medidas concretas las políticas públicas. Estas, en tanto discursos contrahegemónicos, han encontrado un espacio para la transformación que proponen.

10. Retos persistentes en la implementación del Protocolo

Del análisis realizado me quedan resonando ideas sobre cómo continuar el camino para un abordaje integral del acoso sexual contra mujeres en el espacio público. Algunas de esas ideas las escribo pretendiendo, así, contribuir al proceso de políticas públicas para una vida libre de violencias.

Primero. Continuar generando conocimiento sobre el acoso sexual y las violencias en el espacio y el transporte público. Para ello, es importante: (a) sistematizar y analizar la información cualitativa que tiene el distrito en materia de los casos atendidos, tanto por el Mecanismo de Atención Intermedia entre 2018 y 2019, como los casos orientados, asesorados y representados judicialmente por la SDMujer; (b) mantener canales de comunicación con la ciudadanía, los cuales permitan al distrito escuchar la experiencia de las mujeres que han sufrido el acoso sexual callejero y quienes vivimos con el condicionamiento (disciplinamiento) asociado a esa forma de violencia en lo cotidiano; (c) consolidar un concepto de acoso sexual que permita reconocer los límites entre comportamientos patriarcales con efectos reales en la vida de las mujeres y violencias con daños concretos en las víctimas.

En este sentido, se abre la posibilidad de aplicar metodologías de la seguridad para las mujeres en el feminismo, por ejemplo, para reconstruir las afectaciones derivadas de la presencia condicionada, a través de narrativas de mujeres en su cotidiano vivir.

Segundo. Dialogar institucionalmente acerca de las transformaciones sociales que se requieren para prevenir estas violencias y articular mejor las acciones de prevención. Aunque la implementación del Protocolo mostró una gran cantidad de acciones de prevención, aún se percibe que son acciones puntuales, con mensajes y estrategias diversas, y no es claro cuál es el impacto que alcanzan. Por ello, es importante dialogar sobre cuáles son los objetivos, por ejemplo, de las acciones de cultura ciudadana de cada entidad que se señala que contribuyen a la

sensibilización de las violencias contra las mujeres en el espacio y el transporte público.

Tercero. Difusión del Protocolo. La implementación del Protocolo requiere ampliar el proceso de difusión. A nivel de gobierno distrital debe ampliarse la difusión y concentración con los demás sectores comprometidos con la eliminación del acoso sexual y otras violencias en espacios públicos (salud, educación, gobierno), y al interior de los sectores con sus entidades adscritas. Además, es importante que el Protocolo sea difundido y, en lo posible, fortalecido en los espacios formales de participación de las mujeres (Consejo Consultivo de Mujeres, procesos de participación liderados por las Casas de Igualdad de Oportunidades) y otros espacios para vincular, por ejemplo, a mujeres jóvenes que son quienes impulsan con mayor ahínco el trabajo de visibilización del acoso sexual.

Cuarto. Continuar impulsando la creación de una vía para la sanción efectiva. La justicia sigue teniendo una deuda muy grande con la atención a las violencias en el espacio público, esto no es solo un asunto del distrito, pero también lo es. Los obstáculos de acceso a la justicia y de sanción efectiva deben abordarse en la agenda de articulación entre sectores para la implementación del Protocolo; además, deben definir una serie de acciones que conlleven a consolidar propuestas de sanción y adoptarlas en el marco jurídico correspondiente.

Quinto. Reconocer las violencias en espacio público desde la interseccionalidad. Es necesario que la gestión de conocimiento adelante estudios para reconocer cómo el acoso se presenta y afecta a las niñas y adolescentes, a las mujeres con pertinencia étnica o racializadas, y a las personas con identidades de género, expresiones de género u orientaciones sexuales diversas, lo anterior recurriendo a metodologías de captación de información cualificada, ya que los procesos estadísticos aun no son efectivos para superar la invisibilización de lo que ocurre a estas personas.

Estas son las recomendaciones que se recogen del proceso de análisis y, en particular, de las entrevistadas, quienes desde sus roles en la sociedad civil o el

Estado continúan compartiendo con varias de nosotras y con otras mujeres la construcción de respuestas integrales a las violencias basadas en género y ciudades habitables para todos. También es la apuesta personal por continuar visibilizando esta forma de violencia, por seguir aprendiendo herramientas para conceptualizarla mejor y para confeccionar posibilidades para que niñas y mujeres habitemos el espacio público en plenitud de nuestros derechos.

11. Referencias

- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. (2014). Protocolo de actuación en casos de violencia sexual en el sistema integrado de transporte de pasajeros de Quito.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2005a). La política pública de mujer y género en Bogotá: una aproximación a la gobernabilidad con enfoque de género en el ámbito local: sistematización. Serie: Construcción Colectiva de Política Pública de Mujer y Géneros en Bogotá Distrito Capital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2005b). Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género en el distrito capital 2004-2016.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008) Informe final Plan de desarrollo 2004-2007.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Decreto 166 de 2010. “Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). ‘Me muevo segura’, primer protocolo en el país contra acoso a mujeres. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/mujer/primer-protocolo-contra-acoso-las-mujeres>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Bases del Plan de Desarrollo 2016-2019.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.). Sistema Orgánico Funcional Integral y Articulador para la protección a mujeres víctimas de violencias SOFIA. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/anexo_2_documento_base_de_datos_sofia.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá y CIASE. (2007). Agenda de Políticas Públicas de las Mujeres de Bogotá, Distrito Capital.

- Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la Política pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>
- Astelarra, J. (2004). *Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina. Serie Mujer y Desarrollo*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5928-politicas-genero-la-union-europea-algunos-apuntes-america-latina>
- Astrálaga, S. y Olarte, J. (2020). Acoso sexual callejero y derechos humanos. *Universitas Estudiantes*, 21, 187-210.
- Ayala, M. (2011). *El acoso laboral como forma de perpetuación de la discriminación por género: problemas legales y estrategias para la protección* [Tesis de maestría en Ciencias Sociales con mención en género y desarrollo]. FLACSO-Ecuador.
- Barón, G. (2013). *La implementación de la política pública de mujeres y equidad de género en el distrito capital: 2004-2013 ¿formalismos o realidad?* [Tesis de pregrado en Ciencia Política]. Pontificia Universidad Javeriana.
- Berdahl, J. (2007). Harassment based on sex: Protecting social status in the context of gender hierarchy. *Academy of Management Review*, 32, 641-658.
- Bernal, A., Calderón, K., Gómez, P., Pérez, L. y Rojas, D. (2022). El trasfondo de una política pública de género en Colombia: Análisis crítico de “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” 2002-2010. *Estudios de Derecho*, 79(173), 191-216.
- Bowes-Sperry, L. y Tata, J. (1999). A multiperspective framework of sexual harassment: Reviewing two decades of research. In G. N. Powell (Ed.), *Handbook of gender and work*, (pp. 263-280). Sage.

- CEPAL. (2016). Nota de Igualdad No. 21. El acoso y hostigamiento sexual en el ámbito laboral y educativo: violencia contra las mujeres invisibilizada. Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe.
- Cerón, L. y Camacho, M. (2010). El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fisher: una lectura de Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices. En *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia* (pp. 253-283). Universidad Nacional de Colombia.
- Chandra, G., Enloe, C., y Erlingsdotti, I. (2022). No peace without security: shoring the gains of the #MeToo Movement. En S. Smith y K. Yoshida (Eds.), *Feminist Conversations on Peace* (pp. 76-90). Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2rr3hcn.10>
- Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. (2013). *Conclusiones convenidas sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña*. [http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57_Agreed_Conclusions_\(CSW_report_excerpt\)_E.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57_Agreed_Conclusions_(CSW_report_excerpt)_E.pdf)
- Comité CEDAW. (1992). Recomendación general No. 19.
- Comité CEDAW. (2017). Recomendación general No. 35.
- Concejo de Bogotá (2009). Acuerdo 421 de 2009 “Por el cual se ordena la creación del Sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencia y se dictan otras disposiciones.
- Concejo de Bogotá. (2012). Acuerdo 490 de 2012 “Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones”.
- Concejo de Bogotá. (2020). Acuerdo 428 de 2013. “Por la cual se crean los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer”.

Concejo de Bogotá. (2020). Acuerdo 761 de 2020. "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI".

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1257 de 2008 "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones".

Congreso de la República de Colombia. (2006). Gaceta del Congreso No. 324 de 2007, Segundo debate proyecto de ley 171 de 2006 Senado.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2003). "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo". Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/54354/1/mujeresconstructorasdepaz.pdf>

Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. (2020). CONPES No. 14 "Política pública de mujeres y equidad de género 2020-2030".

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). CONPES 161 "Equidad de Género para las Mujeres".

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). CONPES 4080 "Política pública de equidad de género para las mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país".

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, Potencia Mundial de la Vida". Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (s.f). Economía del cuidado: revisión de literatura, hechos estilizados y políticas de cuidado.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/4.%20Documento%20Preliminar%20Econom%C3%ADa%20del%20Cuidado.pdf>

Dietz, G. (1990). El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía. *Debate feminista*, 1, 114-140.

El Espectador. (octubre 4 de 2017). *Policía, a clases de género por acosar a una mujer*. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/policia-clases-de-genero-por-acosar-mujer-articulo-716522>

El Tiempo (julio 17 de 2013). Fiscalía indaga presunta agresión sexual en un bus de Transmilenio. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12934406>

Facio, A. y Fries L. (2005). Feminismo, género y patriarcado. *Academia Revista de Enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, 3(6).

Fajardo, J. (2023). Aportes feministas al campo de la seguridad: reflexiones críticas, principales posturas y propuestas analíticas para su transformación. *Ciencia Política*, 18(35).

Falú, A. (2009). Violencias y discriminaciones en las ciudades. En A. Falú (Ed.), *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos* (pp. 15-37). Ediciones SUR.

Fischer, F. (2010). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and deliberative practices*. Oxford University Press.

Fitzgerald, L., Gelfand, M. y Drasgow, F. (1995). Measuring sexual harassment: Theoretical and psychometric advances. *Basic and Applied Social Psychology*, 17, 425-445.

Fitzgerald, L., Gelfand, M. y Drasgow, F. (1999). Measuring sexual harassment in the military: The Sexual Experiences Questionnaire (SEQ-DoD). *Military Psychology*, 11(3), 243-263.

- Fitzgerald, L., Swan, S. y Magley, V. (1997). But was it really sexual harassment? Legal, behavioral, and psychological definitions of the workplace victimization of women. In W. O'Donohue (Ed.), *Sexual harassment: Theory, research, and treatment*, (pp. 5-28). Allyn & Bacon.
- Flórez, E. (2014). Narrativas urbanas de acoso sexual. Memorias, afectos y significaciones de las mujeres en la Ciudad de México. *Ángulo Recto Revista de estudios sobre la ciudad como espacio plural*, 6(1), p. 57-76.
- Franke, K. (1997). What's wrong with sexual harassment? *Stanford Law Review*, 49(4), 691-772.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta*. Siglo Hombre Editores.
- Fuentes, L. (2007). Las políticas públicas de mujer y género en Bogotá: tensiones y aciertos. *Revista Colombiana de Sociología*, (28), 181-198.
- Galán, S. (2014). Cuerpos rebeldes contra la escalada del acoso y el asalto sexual en las calles de Egipto tras la revolución de 2011. *Anuario del Conflicto Social*, 3, 703-722.
- Gaytán, P. (2007). El acoso sexual en lugares públicos: un estudio desde la Grounded Theory. *El Cotidiano*, 22(143), 5-17.
- Gaytán, P. (2009). *Del piropo al desencanto. Un estudio sociológico*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gherardi, N. (2016). *Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar*. CEPAL.
- Hoyos, C., Gómez, L., Forero, N. (2023). Alternativas para combatir el acoso sexual contra las mujeres en espacios públicos: Implementación de sanciones administrativas. *Revista Doctrina Distrital*, 3, 1-12. <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital>

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses [INMLCF]. (2010). Masatugó “Forensis Mujeres: herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia para las mujeres 2004-2008”.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses [INMLCF]. (2015). Masatugó “Forensis Mujeres: herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia para las mujeres 2009-2014”.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses [INMLCF]. (2021). Masatugó “Forensis Mujeres: herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia para las mujeres 2015-2019”.
- Jelin, E. (1996). *Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina*. UBA-CONYCEP.
- López, M. (2020). Estado del arte sobre el acoso sexual callejero: un estudio sobre aproximaciones teóricas y formas de resistencia frente a un tipo de violencia basada en género en América Latina desde el 2002 hasta el 2020. *Ciencia Política*, 15(30), 195-227.
- Martínez, H. (2023). Lógicas patriarcales de acoso sexual contra los cuerpos no masculinos en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. *Revista Punto Género*, 19, 64-92.
- Martínez-Líbano, J., Gallegos, J., Oñate, N. y Villagra, I. (2022). Consecuencias psicológicas, emocionales y sociales del acoso callejero: revisión sistemática. *Salud, Ciencia y Tecnología*, 2(142). <https://doi.org/10.56294/saludcyt2022142>
- Ministerio de Salud y Protección Social, y Profamilia. (2015). Encuesta de Demografía y Salud.

- Ministerio de Transporte y Seguridad Vial. (2023). Informe de Rendición de Cuentas del Sector Transporte.
- Miralles, N. (2021). Del miedo a la aceptación de la vulnerabilidad humana: perspectivas sobre la seguridad. En: *Instituto Catalán Internacional para la Paz. Reorientando la seguridad desde el feminismo*, 39.
- Morales, L., Quiroz, N. y Ramírez, G. (2016) Acoso sexual en lugares públicos de Quito: retos para una “ciudad segura”. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 19, 21-36.
- O’Leary-Kelly, A., Bowes-Sperry, L., Arens, C. y Lean, E. (2009). Sexual Harassment at Work: A Decade (Plus) of Progress. *Journal of Management*, 35(3), 503-536.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará”.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [CEDAW].
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1985). Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, Nairobi.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer*. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1995a). Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1995b). Plataforma de Acción de Beijín.

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- ONU Hábitat y Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Bogotá sin violencia hacia las mujeres: un desafío posible. Retos de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia desde un enfoque de género.
- ONU Mujeres. (2015). Iniciativas insignia programáticas.
- ONU Mujeres. (2017). Buenas prácticas para prevenir y eliminar la violencia sexual contra las mujeres y niñas en los espacios públicos. Programa global de ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas.
- ONU Mujeres. (2024). Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas, en Colombia.
- ONU Mujeres y Consejería para la Equidad de la Mujer. (2021). Tercera medición del estudio de tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres.
- Pateman, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En C. Castells (Ed.), *Perspectivas feministas en teoría política* (pp. 31-52). Ediciones Paidós.
- Proyectamos Colombia S.A.S. (2017). Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Politica_Equidad_Genero_Conpes_161_V4_Febrero24_Documento.pdf
- Quiroz, J. (2012). *Construcción de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital; Incidencia y Participación de las Mujeres de Bogotá en las Administraciones de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) y Samuel Moreno (2008-2011)*. [Tesis de pregrado en Ciencia Política]. Pontificia Universidad Javeriana.

- Red Mujer y Hábitat. (2019). *Agenda de mujeres por la ciudad en América Latina. Por una ciudad compartida, con derechos e igualdad de género.*
- Roth, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*, 3, 39-64.
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
- Rueda, M. (2012). *La política pública de mujeres y equidad de género en el distrito capital: Análisis sistemático de su origen, formulación e implementación.* [Tesis de pregrado en Ciencia Política], Pontificia Universidad Javeriana.
- Sagot, M. (2017). *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina.* CLACSO.
- Santamaría, A. (2013). *Acoso sexual callejero: un golpe silencioso. Tres miradas sobre esta forma de violencia de género.* [Tesis de pregrado]. Pontificia Universidad Javeriana.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte [SCRD]. (2015). *Encuesta Bienal de Culturas.* Observatorio de Culturas.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte [SCRD]. (2019). *Encuesta Bienal de Culturas.* Observatorio de Culturas.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte [SCRD]. (2011). *Boletín Informativo del Observatorio de Culturas No 15 Consentimiento y rechazo a las violencias contra las mujeres en Bogotá.* Observatorio de Culturas.
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2011). *La Convivencia y Seguridad Ciudadana en el transporte público de Bogotá.* Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2014). Diagnósticos Locales de seguridad y convivencia para las mujeres-Bogotá.

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2015). Informe de Gestión 2012-2015.

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2016). Sistema SOFIA video publicado el 2 de febrero de 2016. https://www.youtube.com/watch?v=N-f3sPg9WR0&ab_channel=Secretar%C3%ADaDistritaldelaMujer

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2017a). Acoso sexual contra las mujeres en Transmilenio. Estudio exploratorio sobre acoso sexual contra mujeres en el transporte público, caso Transmilenio 2017.

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2017b). Protocolo de atención y prevención de violencias contra las mujeres en el Sistema Transmilenio. Entregado el 28 de agosto por consultora Alanis Bello de la Dirección de Eliminación de Violencias.

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2017c). Boletín Mujer-es en cifras 8. El derecho de las mujeres al disfrute de la ciudad y la noche, evaluaciones en materia de seguridad. Observatorio de Mujeres y Equidad de Género.

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2018). Informe de gestión 2018.

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2019 c). Informe de gestión del Plan distrital de desarrollo “Bogotá mejor para todos” 2016 – 2018, enero de 2019.

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2019a). Boletín Mujer-es en cifras 16. Experiencias de las mujeres en el espacio y el transporte públicos. Observatorio de Mujeres y Equidad de Género.

Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2019b). Protocolo de prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres en el espacio y transporte público en Bogotá.

- Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2021). Informe de gestión 2021.
- Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2022). Informe de gestión 2022.
- Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2023a). Línea Base de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género.
- Secretaría Distrital de la Mujer [SDMujer]. (2023b). Informe de gestión 2023.
- Secretaría Distrital de Movilidad [SDM]. (2015). Resolución 305 de 2015 “Por medio del cual se adopta el Plan Sectorial de Transversalidad de Género en el Sector Movilidad y se dictan otras disposiciones”.
- Secretaría Distrital de Movilidad [SDM]. (2020). Informe de gestión y resultados enero-diciembre de 2020.
- Secretaría Distrital de Movilidad [SDM]. (2022). Informe de gestión y resultados enero-diciembre de 2022.
- Secretaría Distrital de Movilidad [SDM]. (2023). Informe de gestión y resultados enero-diciembre de 2023.
- Secretaría Distrital de Planeación [SDP]. (2012). Resolución 746 de 2012.
- Secretaría Distrital de Planeación [SDP]. (2020). Balance General del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 “Bogotá mejor para Todos”.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [SDSCJ]. (2017a). Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [SDSCJ]. (2017b). Informe de Gestión enero-diciembre de 2017.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [SDSCJ]. (2018). Informe de Gestión enero-diciembre de 2018.

- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [SDSCJ]. (2019). Informe de Gestión enero-diciembre de 2019.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [SDSCJ]. (2020a). Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia 2020-2024.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [SDSCJ]. (2020b). Informe de Gestión enero-diciembre de 2020.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [SDSCJ]. (2021). Informe de Gestión enero-diciembre de 2021.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [SDSCJ]. (2022). Informe de Gestión enero-diciembre de 2022.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [SDSCJ]. (2023). Informe de Gestión enero-diciembre de 2023.
- Secretaría Jurídica Distrital. (2019). El acoso sexual y actos de violencias contra las mujeres en el espacio comunitario. Gómez Fontecha, O.L.
- SEDATU-INMUJERES. (2022). Lineamientos para la Prevención y Atención de Acoso Sexual contra las Mujeres en el Transporte Público Colectivo.
- Tamayo, G. (2009) Debates abiertos en materia de seguridad desde los derechos humanos de las mujeres. En A. Falú (Ed.), *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos* (pp. 39-54). Editorial SUR.
- Torres, S. (2015). *Formulación de políticas públicas e imaginarios de género el caso del plan de igualdad de oportunidades de Bogotá*. [Tesis de pregrado en Ciencia Política]. Pontificia Universidad Javeriana.
- Transmilenio S.A. (2019). Informe de gestión 2016-2019.
- Transmilenio S.A. (2023). Informe de gestión 2023.

Van Dijk, T. (2001). *El análisis crítico del discurso y el pensamiento social*. Atenea Digital, 1. <http://blues.uab.es/athenea/num1/vandijk.pdf>

Zeitlin, J. y Mpoumou, D. (2004). *No hay seguridad humana sin igualdad de género*. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/40.pdf